

УДК 342.9

МЕСТО ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАДЛЕЖАЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИЛИ РАЗМЫШЛЕНИЯ НА ТЕМУ: «МЕНЯЕТСЯ ЛИ СУММА ПРИ ПЕРЕМЕНЕ МЕСТ СЛАГАЕМЫХ?»

Ю. Е. Аврутин

Санкт-Петербургский университет МВД России

Поступила в редакцию 20 июля 2015 г.

Аннотация: обосновывается практическая значимость совершенствования государственного управления, раскрываются основные причины сохраняющихся командно-административных методов его осуществления и их взаимосвязь с проводившимися и проводимыми государственно-правовыми реформами; анализируются такие понятия, как «чрезвычайное управление», «нормальное управление»; раскрывается авторское видение понятий «эффективное управление», «надлежащее управление», «разумное управление»; обосновывается важность совершенствования административно-правовых средств преодоления неэффективности и неразумности государственного управления, анализируются возможности административного судопроизводства в решении этих вопросов; обозначается авторское понимание места административного судопроизводства в правовой системе современной России.

Ключевые слова: государственное управление, публичное управление, эффективное управление, разумное управление, качество жизни, административная реформа, административное судопроизводство, гражданское судопроизводство.

Abstract: the article substantiates the practical importance of improving public management, describes the main causes of persistent command-administrative methods of its implementation and their relationship with organized and conducted public-legal reform; analyzes concepts such as «emergency management», «normal control»; reveals the author's vision of the concepts of «effective control», «good governance», «good governance»; substantiates the importance of improving administrative and legal means of overcoming the inefficiency and irrationality of public administration, analyzes the possibility of administrative proceedings in these matters; means-SJ author's understanding of the place of administrative proceedings in the legal system IU modern Russia.

Key words: public administration, public management, good governance, good governance, quality of life, administrative reform, administrative proceedings, civil proceedings.

О государственном управлении и «принципе мухобойки»

В очередном памфлете известный журналист и политолог В. Костиков сравнил методы преобладающего в России режима «ручного управле-

ния» с действием мухобойки: «увидел начальник назойливо жужжащую или нагадившую на окно муху – хлопнул мухобойкой... и проблема решена»¹. Этот метод, пишет журналист, очень любят большие и маленькие начальники, которые, разъезжая по регионам, решают к большому восторгу местного населения наболевшие проблемы: «хлопнул мухобойкой – и тут же встает из пепла сгоревший дом, исчезает яма на дороге, восстанавливается снесенная ветром крыша или в рекордно короткие сроки завершается отставшая от графика стройка».

Сарказм этих аллегорий не был бы столь пугающе злободневным, если бы такого не происходило на наших глазах: только после применения «мухобойки» оперативно устранялись последствия разрушительного наводнения в Крымске, выросли объекты зимней олимпиады в Сочи, обнаруживались виновные катастрофических последствий пожаров в Хаккасии, оживало строительство космодрома «Восточный», превратившегося на глазах всех контролирующих и проверяющих органов в черную дыру, в которой, по данным Счетной палаты РФ, исчезли 13 млрд руб.

Размышляя об этих и сотнях подобных им фактов уже не с позиций публицистики, а с точки зрения государственоведения, вспоминаешь, что государство в субстанциональном отношении – это триединство территории, населения и власти. Лишь в специфических научных целях, препарировав это триединство, возможно, как это сделал Б. де Жувенель в своей книге, изданной в 1945 г., мысленно отделить государство от населения и территории его суверенной жизнедеятельности, чтобы проследить генезис власти как замкнутой корпорации². В «Философии неравенства», в знаменитом письме «О государстве», Н. А. Бердяев, подчеркивая, что «грешное человечество не может жить вне государства, вне онтологических основ власти», напомнил слова Вл. Соловьева: «Государство существует не для того, чтобы превратить земную жизнь в рай, а для того, чтобы помешать ей окончательно превратиться в ад»³. Решает государство (государственный аппарат) эту задачу успешно или нет, воспринимает на себе и оценивает *население*.

Людям, уставшим жить в полузатопленных домах, ждать восстановления сгоревшего в результате лесных пожаров жилья или вселения в обещанные государством ветеранские квартиры, привыкшим жить без нормальных дорог, питаться продуктами «второй свежести» или обходиться без газа, млрд кубов которого мимо них идут на экспорт, «принцип мухобойки» понятен своей эффективностью, адресностью, оперативностью. Едва ли люди, получившие в результате применения этого принципа *что-то* от государства или муниципалитета (жилье, газ, дороги, медицинское обслуживание и др.), будут задумываться о его соответствии *нормально организованному* государственному управ-

¹ Костиков В. Принцип мухобойки // Аргументы и факты. 2015. № 2. С. 4.

² См.: Жувенель Б. де. Власть. Естественная история ее возрастания. М., 2011. С. 46 и др.

³ Бердяев Н. А. Философия неравенства. Письма к недругам по социальной философии / сост. и отв. ред. О. А. Платонов. М., 2012. С. 79.

лению, *нормально работающему* государственному аппарату со всей иерархией его органов и должностных лиц: руководителей, специалистов, технического персонала, информационно, организационно, технически обеспечивающих – «от Москвы до самых до окраин» – принятие управленческих решений и совершение управленческих действий, которых с таким нетерпением ждет народ – источник власти в стране (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ).

Анализ разнообразных научных и эмпирических источников, включая данные социологических замеров Института социологии ИСПИ РАН, ВЦИОМ, ФОМ, РОМИР, Левада-центра и других, приводят к выводу о том, что в российском обществе давно сформировалось *терпимое отношение* к невзгодам обыденной жизни и устранению их в режиме «ручного управления». Удивительно, но факт: на фоне роста в 2013–2015 гг. в стране социальной напряженности, связанной с существенным сокращением доходов населения, увеличением затрат на образование и здравоохранение, повышением тарифов ЖКХ и платы за жилищно-коммунальные услуги, ростом безработицы и т.п., во многих регионах, где индекс этой напряженности наиболее высок, например таких, как Республика Карелия, Республика Саха (Якутия), Республика Дагестан, Республика Северная Осетия – Алания, Забайкальский край, Архангельская, Брянская, Новгородская области, Еврейская автономная область, Ханты-Мансийский автономный округ, зафиксировано снижение протестной активности населения и в целом положительные рейтинги местных руководителей⁴. И это при условии, что, например, за время нахождения главы ХМАО на своем посту регион из донора стал дотационным и по многим показателям опустился на низшие ступени по качеству жизни.

Несмотря на то что бедность, безработица, наркомания и алкоголизм, проблемы ЖКХ, нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц и другие являются характерными для всех без исключения субъектов Российской Федерации, становясь постоянно действующими проблемами, не решаемыми на протяжении достаточно длительного времени, согласно данным ВЦИОМ, 74 % россиян не считают нужными какие-либо акции протеста в ближайшее время, отмечая бесполезность митингов; 12 % думают, что для митингов просто нет повода; 10 % склоняются к мысли, что обстановка в стране стабильна⁵.

Кризисное и нормальное государственное управление

«Ручное управление», «принцип мухобойки» – термины из арсенала публицистов. Юристы, специалисты в области теории и социологии управления оперируют иными понятиями: чрезвычайное или кризисное управление и нормальное (эффективное, надлежащее, разумное) управление.

⁴ См.: Родимушкина О. В., Черникова И. А., Яковлев О. В. Социальная напряженность и протестная активность в России // Общество и право. 2015. № 1 (51). С. 301–302.

⁵ Глава ВЦИОМ: Протестный потенциал россиян рекордно снизился. URL: <http://vz.ru/news/2014/1/24/669496.html>

Например, Б. П. Курашвили еще в середине 70-х гг. прошлого века характеризовал советскую систему государственного управления как постоянно функционирующую в *чрезвычайном* социально-политическом режиме, для которого характерны резкое подчинение экономической и социально-культурной деятельности законам политической борьбы, ограничение действия механизмов саморегуляции. Уже в наши дни Е. В. Охотский, заведующий кафедрой государственного управления и права Международного института управления МГИМО (У) МИД России, пишет, что «вся российская история – это практически непрерывный процесс реализации власти в условиях кризиса и перманентно модернизирующегося государственного управления с его неизменными репрессивными и командно-мобилизационными методами»⁶.

В любом обществе, особенно развивающемся, кризисы неизбежны. Однако чрезвычайное или кризисное управление далеко не всегда связано с природными и социальными катаклизмами – засухи, пожары, наводнения, землетрясения; техногенные аварии, взрывы складов с боеприпасами; революции, войны и военные конфликты; агрессивные действия других государств, включая санкционную истерию США и ряда стран Евросоюза. Иной, *субъективный*, срез чрезвычайного (кризисного) государственного управления рассматривает Г. В. Атаманчук, связывая его с особенностями функционирования государственного аппарата, со знаниями, опытом, мышлением, поведением отдельных индивидов, социальных групп, коллективов, управленческих систем, образующих всё иерархическое многообразие органов и должностных лиц государственного управления.

Речь, по сути, идет о двух *режимах* управления: управление в условиях кризиса (чрезвычайных обстоятельств) и управление в условиях кризиса самого управления, связанного с ненадлежащим функционированием государственного аппарата. Оба этих режима тесно взаимосвязаны, один кризис может инициировать другой, причем с точки зрения субъективных, духовных, аксиологических начал государственного управления ненадлежащее функционирование госаппарата может не только *провоцировать возникновение* кризисов в политической, социальной, экономической сферах, но и *усугублять* их последствия, постоянно поддерживая управляемые объекты (общество в целом, отдельные регионы, сферы и отрасли народного хозяйства, социальные коллективы и отдельные индивидуумы) в состоянии «неустойчивой неопределенности» или *бифуркации*⁷.

⁶ Охотский Е. В. Государственное управление в кризисной ситуации (проблематика государственного антикризисного управления должна стать предметом особого внимания ученых) // Право и управление. XXI ВЕК. 2014. № 2. С. 89–96.

⁷ Бифуркация с точки зрения теории систем и синергетики – это критическое состояние системы, при котором она становится неустойчивой и возникает неопределенность: станет ли состояние системы хаотическим или упорядоченным (подробнее см.: Ельчанинов М. С. Российская трансформация с точки зрения социальной синергетики // Социологические исследования. 2003. № 8. С. 21–30).

Анализируя причины возникновения кризисных явлений в государственном управлении, Г. В. Атаманчук пишет: «В государственном аппарате России (императорской, советской, демократической) и его руководящем звене давно укоренился авторитарно-бюрократический стиль мышления и практического *властвования* ... что широко внедрило в госаппарат коррупцию, разложение, лень, кумовство и другие негативизмы»⁸. «И надо честно признаться, – продолжает уважаемый и авторитетный ученый, много лет посвятивший исследованию проблем управления, – что не какие-то оппозиционные силы (буржуазно-демократические, большевистские – в 1917 г., либеральные – в 1991 г.) дважды в XX веке разрушали наше государство, а прежде всего собственные бездумные, непрофессиональные, сосредоточенные на личной корысти аппараты со своими руководящими властями. ... К сожалению, эта «бацилла» не погибла и по-прежнему процветает»⁹.

О том, что это так, свидетельствуют и представители социологической науки, отмечающие, что «в структурах современной российской власти в подавляющем большинстве преобладают люди с девственно чистыми представлениями об управлении. По этой причине за подавляющим большинством решений, принимаемых людьми, которых по какому-то недоразумению называют элитой, практически на всех уровнях власти, не стоит не только научного анализа состояния и тенденций развития социальных процессов, но и элементарного здравого смысла»¹⁰.

Одним из факторов, превращающих государственный аппарат в антикризисных управляющих, а государственное управление в их «героический труд» по преодолению порождаемых этим самым аппаратом кризисных явлений в экономической, политической, социальной, административной сферах жизнедеятельности людей, является недостаточный уровень теоретического осмысления самого феномена государственного управления, форм, методов и средств его осуществления, соотношения теории государственного управления и теории административного права.

Термин «доктринальная неопределенность», введенный нами для характеристики процесса научного обеспечения подготовки Кодекса административного судопроизводства РФ¹¹, в полной мере можно распространить и на иные сферы юридической теории и практики, в том числе на

⁸ Атаманчук Г. В. Внутренние источники и факторы государственно-управленческих кризисов в России // Право и управление. XXI ВЕК. 2014. № 4 (33). С. 30–31.

⁹ Там же. С. 31.

¹⁰ Тавокин Е. П. Госслужащие о культуре как о факторе эффективного управления // Мониторинг общественного мнения : экономические и социальные перемены. 2015. № 1 (125). С. 137.

¹¹ См.: Аврутин Ю. Е. Достаточно ли Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации для обеспечения надлежащего публичного управления // Проблемы административного процесса в государственном управлении : тезисы докладов участников Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 3 апреля 2015 г.) / отв. ред. С. А. Старостин. М., 2015. С. 7.

теорию и практику государственного управления. Трудно не согласиться с мнением Г. В. Атаманчука, считающего, что «если нет ясности, последовательности и согласия в теории, то как можно ожидать, что такая ясность будет в сознании «управляющих», т.е. в политике, нормотворчестве и их реализации»¹². Более того, при отсутствии надлежащей теории вообще затруднительно говорить о профессионализме управленческих кадров, их компетентности при решении конкретных проблем государственного управления на различных иерархических уровнях его осуществления.

Одним из ключевых вопросов в теории и практике государственного управления был и остается вопрос о его *социальной эффективности*, о том, как и с помощью каких инструментов (политических, экономических, юридических, организационных, психолого-педагогических) преодолеть кризисный, спорадический характер управления, сделав его нормальным, ординарным даже в неординарных ситуациях. Помимо объективной сложности ответов на эти вопросы, отсутствие глубоко разработанной теории государственного управления связано с отношением к этой теории и власти и представителей научного сообщества.

На фоне традиционного для нашей страны в 60–80-е гг. прошлого столетия интереса к проблемам теории и практики социального, в том числе государственного, управления¹³ в 90-е гг., с переходом к элементам рыночной экономики популярность идей научного управления заметно снизилась. Более того, «в тех условиях и в той интеллектуальной атмосфере размышлять о государственном управлении считалось ретроградством, пережитками «совковости», отсталостью сознания и другими рудиментами прошлого»¹⁴. В середине первого десятилетия нынешнего века идеи эффективного государственного управления вновь оказались востребованными.

Пока не приходится говорить о каком-то управленческом буме в науке, но возрастающий интерес к этой проблематике очевиден в различных отраслях гуманитарного знания, в первую очередь в социологии и экономике¹⁵. В правоведении этот интерес продиктован в первую очередь

¹² Атаманчук Г. В. О взаимосвязях состояния государственного управления и кризисов в социуме // Право и управление. XXI ВЕК. 2014. № 1 (30). С. 27.

¹³ См.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1968; Его же. Человек в управлении обществом. М., 1977; Копейчиков В. В. Механизм Советского государства. М., 1968; Манохин В. М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1962; Научные основы государственного управления в СССР / И. А. Азовкин [и др.]; М., 1968; Гвишиани Д. М. Организация и управление. М., 1972; Атаманчук Г. В. Государственное управление : проблемы методологии правового исследования. М., 1975; Омаров А. М. Социальное управление : некоторые вопросы теории и практики. М., 1980; и др.

¹⁴ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2008. С. 3.

¹⁵ См.: Озорнина Ю. П. Эффективность государственного управления социальной сферой как предмет социологического исследования : дис. ... канд. социол. наук. Екатеринбург, 2012; Кудинов М. Г. Эффективность государственного управления сферой малого предпринимательства : социологический аспект : дис. ...

потребностями начавшейся в то время административной реформы¹⁶, связанной с необходимостью модернизации всех институциональных, функциональных и правовых компонентов системы государственного администрирования, без чего стало невозможно обеспечить устойчивое развитие государства и его институтов¹⁷.

Началу преобразований в системе органов исполнительной власти с целью создания ее реально действующей единой системы, на наш взгляд, не предшествовал скрупулезный научный поиск тех причин, которые привели к провальным результатам практически всех предшествующих попыток модернизационных изменений в практике государственного управления, начиная с реализации *новой экономической политики* (НЭПа) как стратегии периода перехода страны от капитализма к социализму. Тогда менялось многое (допускалась множественность форм собственности, стимулировались частная инициатива и рыночные товарно-денежные отношения, практиковалась передача госсобственности в концессию, а земли и производственных мощностей в аренду) кроме главного: *содержания управления* как системы номенклатурного властвования в режиме «ручного управления» единоличного правителя.

Эта система, преимущественно ориентированная на командно-мобилизационные методы государственного управления, фактически в неизменном виде сохранялась на протяжении многих десятилетий, сводя на нет ростки инновационных и модернизационных процессов и в период преодоления последствий сталинской системы вождистско-номенклатурного управления, и в период реформ под лозунгами преодоления последствий хрущевского волюнтаристского управления страной. Неумение организовать управление, его подмена бумаготворчеством и многочисленными совещаниями, клановый характер формирования управленческих кадров, утрата ими социальных ориентиров государственно-правового строительства фактически свели на нет многие позитивные идеи периода перестройки и начального периода постсоветского строительства с его программой перевода советской социально-экономической системы в демократическую рыночную систему западного образца.

В середине 80-х гг. прошлого века, в условиях начавшейся перестройки, Б. П. Курашвили предпринял осторожную, с оглядкой на догму о «руководящей и направляющей роли КПСС», попытку обосновать пути перехода от чрезвычайного к *нормальному* управлению. По мысли ученого, такое управление, перестав подчиняться исключительно законам политической борьбы и конъюнктуры, отказавшись от самонадеянности

канд. социол. наук. Ростов н/Д., 2007 ; Потехин В. А. Модернизация государственного управления в современной России : дис. ... д-ра социол. наук. М., 2011.

¹⁶ О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10.03.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

¹⁷ См.: Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А., Хабриева Т. Я. Административная реформа : решения и проблемы // Журнал рос. права. М., 2006. № 2. С. 3–23.

и управленческих иллюзий, избыточно широких регламентационных и принудительных мер, должно ограничиваться централизованным воздействием исключительно на *стратегию* экономического и социально-культурного развития страны, ориентироваться на социальную саморегуляцию, обеспечивающую сдвиг от преимущественно командной к преимущественно стимуляционной системе управления, опираться не на трудовую самоотверженность граждан, а на их сознательный добросовестный труд и социальную дисциплинированность с тем, чтобы получить в обмен справедливую меру удовлетворения своих потребностей¹⁸.

За минувшие с момента формулирования этих идей 30 лет в организации государственного управления *содержательно* мало что изменилось. По оценкам специалистов, результаты реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в целом неудовлетворительны, поскольку за годы ее проведения (2006–2010 гг.) не удалось решить одну из ее главных задач: переориентировать деятельность органов управления на результат, на обеспечение законности и открытости публичного управления, на защиту прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и юридических лиц, формирование действенной системы контроля и надзора за частнопредпринимательской деятельностью и деятельностью публичных служб¹⁹.

Иными словами, в ходе реформы не удалось заменить старые, отжившие средства функционирования административно-командной системы с ее механизмами властвования, принятия и реализации решений, отношения к гражданам, средствами, соответствующими идеям *новой демократической государственности*.

И не удалось это, прежде всего, потому, что реформа преимущественно «вращалась» вокруг достаточно беспорядочных изменений в структуре и полномочиях органов исполнительной власти, значительно меньше внимания уделялось теории и практике формирования механизмов надлежащего управления, уважения и соблюдения прав человека, защиты личности от произвола власти. «Не хочется никого обижать, – пишет Г. В. Атаманчук, – но надо смотреть правде в глаза и признавать, что современная теоретическая проработка проблематики государственного управления, причем в главном – о роли и месте его в жизнедеятельности нашего социума, предельно скудна»²⁰.

Поэтому у нас есть все основания для констатации того, что недооценка исследования проблематики государственного управления сказалась

¹⁸ См.: *Курашвили Б. П.* Проблемы теории государственного управления в условиях совершенствования развитого социализма : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1985. С. 10–11, 19, 29.

¹⁹ См.: *Ноздрачев А. Ф.* Контроль : правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал рос. права. 2012. № 6. С. 18–28 ; *Вишняков В. Г.* Административная реформа : 15 лет поисков концепции // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 5–17.

²⁰ *Атаманчук Г. В.* О взаимосвязях состояния государственного управления и кризисов в социуме // Право и управление. XXI ВЕК. 2014. № 1 (30). С. 32.

как на состоянии самого управления, так и на уровне теоретического осмысления категории «эффективность». Для многих современных исследований эффективность государственного управления – это по-прежнему триада «цель – действие – результат»²¹. При этом не учитываются так называемые «побочные эффекты» государственно-правового воздействия, которые возникают при попытках достижения любых сформулированных политической элитой целей в минимально сжатые сроки и любой ценой.

Такое понимание эффективности особенно опасно для нашей страны, в которой весь путь советского, а частично и постсоветского периода государственно-правового строительства – это реализация мифологизированных, идеологизированных, волюнтаристских целей, которые пытались достигнуть любым путем, не считаясь даже с человеческими жертвами.

В своем понимании эффективности публичного управления мы исходим из ряда концептуальных положений теории эффективности²². Напомним два исходных положения.

Первое. В основе методологического подхода к анализу эффективности государственного управления должен лежать деятельностный подход, а самоуправление на этапе методологического осмысления этого явления должно рассматриваться как специфическая человеческая форма активности, реализуемая в сфере государственно-правового строительства с помощью специальных институтов, форм и методов ее осуществления.

С этих позиций для понимания эффективности государственного управления, деятельности исполнительной власти недостаточно, как иногда полагают, рассмотрения взаимодействия двух составляющих – законности и результативности²³. Понятие «эффективность», в нашем представлении, должно охватывать всю структуру деятельности по управлению делами государства, публичного администрирования, т.е. не только ее результат, но и целевое предназначение как проекцию на конкретные потребности общества в самосохранении и развитии, процесс и личностный стиль осуществления, используемые при этом средства.

Второе. Эффективность является атрибутивным содержательным признаком социальной деятельности. В силу своей целесообразности предметная человеческая деятельность объективно эффективна. Поэтому, не будучи соотнесенной с конкретными социальными ценностями, воспроизводство, охрана и защита которых определяет правовые, нравственные, моральные, организационные координаты содержания и осуществления государственного управления, понятие «эффективность» является абстрактной научной категорией и не может выполнять про-

²¹ См., например: *Алексеев С. Н.* Эффективность институционально-правового механизма обеспечения правопорядка : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011.

²² См.: *Аврутин Ю. Е.* Эффективность деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). СПб., 1998.

²³ См.: *Шмалый О. В.* Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2011.

дуктивные функции ни с точки зрения научного мышления, ни с точки зрения потребностей социальной практики.

Иными словами, государственное управление может быть эффективным, и создавая, и разрушая что-либо. Социальные ценности выступают тем мериллом, которое позволяет оценить *вектор развития управления*, соответствие его содержания и результатов этим ценностям.

Общий вектор осуществления государственного управления в его юридико-аксиологическом измерении задан в преамбуле Конституции РФ, зафиксировавшей *ценности социального мира и мироустройства* (утверждение гражданского мира и согласия); *ценности демократии и государственности* (возрождение суверенной государственности России и утверждение незыблемости ее демократической основы; сохранение исторически сложившегося государственного единства); *ценности патриотизма* (ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями); *ценности благополучия* (утверждая достойную жизнь)²⁴. Не претендуя на бесспорность, полагаем, что ведущей социальной ценностью, воспроизводство, охрана и защита которой должна обеспечиваться посредством государственного управления, является конституционное право человека на *достойную жизнь* (ч. 1 ст. 7 Конституции РФ).

Это право нельзя, как это иногда предлагается в литературе, сводить либо к праву на защиту от голода и нужды²⁵, либо к праву на защиту от пыток и других унижающих видов обращения или наказания²⁶. Однако нельзя, как это делает В. И. Крусс, полностью отказываться и от рассмотрения этого права как «условия витальности»²⁷, забывая, что достойная жизнь тесно связана с сохранностью достоинства как естественного права человека, который действительно нуждается в защите от голода и нужды.

В условиях бедности и нищеты трудно говорить о человеческом достоинстве и именно в этом смысле оно выступает как условие витальности. Человеческое достоинство, в том числе и как условие витальности, является, очевидно, центральным звеном такого понятия, как *качество жизни* – многомерной характеристики зависимости физического, эмоционального и психического благополучия человека от экономических, социальных, экологических, политических и иных факторов²⁸.

²⁴ См.: Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России : понятие, содержание, вопросы становления. М., 1994. С. 39–41.

²⁵ См.: Гуллиев А. В. Право человека на достойную жизнь как основная ценность социального государства (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 21.

²⁶ См.: Хашем Т. А. Защита человеческого достоинства в Российской Федерации : конституционно-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 ; Гончаренко В. Д. Право человека на свободу от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания : теоретико-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.

²⁷ Крусс В. И. Теория конституционного правоупотребления. М., 2007. С. 199.

²⁸ См.: Костин И. Б., Мамедов Н. М. Качество жизни и социальный капитал // Вестник Моск. гос. академии делового администрирования. 2013. № 2 (21) / 3 (23). С. 24–33.

Согласно рейтингу, составленному популярным институтом Legatum Institute, по уровню качества жизни в 2015 г. Россия находилась на 91-м месте среди 142 стран мира, между Гватемалой и Лаосом; по экономическим показателям – на 95-м; свободе предпринимательства – на 88-м; по уровню коррупции и эффективности управления страной – на 99-м; по уровню безопасности – на 99-м; по уровню обеспечения прав и свобод граждан – на 89 месте²⁹. Едва ли при таком рейтинге, даже с учетом всей его относительности, можно говорить о том, что в современной России право граждан на достойную жизнь реализовано в полной мере. А ведь этому праву *корреспондируется обязанность государства* создавать все необходимые для этого условия (правовые, экономические, культурные и др.). Соизмеряя свою деятельность с принципом признания достоинства личности во всех сферах правового регулирования, государство должно обеспечивать такой жизненный уровень, при котором беспрепятственно осуществляются права и свободы, укрепляется человеческое достоинство³⁰.

Достижение такого жизненного уровня и выступает, на наш взгляд, *стратегической целью* государственного управления, претендующего на статус эффективного. В рамках этой стратегической цели можно и нужно выделять цели второго, третьего и т.д. порядка, т.е. те цели, которые предполагают эффективное управление в различных сферах и сегментах жизнедеятельности социума. Именно эти вторичные, третичные и подобные цели могут выступать в качестве *нормативных ориентиров* осуществления публичного управления, например на уровне субъектов Федерации, расчетные показатели которых предусмотрены Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации³¹.

Эффективное государственное управление – человеческое измерение

Было бы неверным считать, что политическое руководство страны не видит или сознательно не замечает тех или иных перекосов в практике

²⁹ Уровень жизни населения России и стран мира в 2015 году. URL: <http://bs-life.ru/makroekonomika/uroven-zizny2012.html>

³⁰ См.: *Власова О. В.* Достоинство человека как нравственно-правовая ценность : общетеоретическое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 14.

³¹ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правилами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации») : утв. постановлением Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 (в ред. от 06.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 46. Ст. 6350.

обеспечения эффективного публичного управления. Более того, с учетом весьма скромных результатов предшествующих реформ, словно спохватившись, государство сейчас связывает модернизацию правового регулирования и государственного управления с ликвидацией различных деформаций, предусматривая, в частности, сокращение государственного участия в управлении собственностью в конкурентных отраслях экономики путем применения прозрачных и эффективных приватизационных процедур, основанных на принципах рыночной оценки, равного доступа к имуществу и открытости деятельности органов государственной власти³².

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.³³ содержится немало «установлений и форм» развития административного законодательства, в том числе административно-правовых институтов и норм, ориентированных на решение этих задач³⁴. Исходя из содержания предлагаемых мер, обобщая содержащиеся в литературе точки зрения³⁵, можно в самых общих чертах, эскизно представить некий *прожективный* образ эффективного государственного управления, ориентированного на обеспечение такого жизненного уровня, при котором беспрепятственно осуществляются права и свободы, укрепляется человеческое достоинство.

Его элементами, безусловно, являются: разумная транспарентность публичного управления, включая объективную информированность общества об управленческой деятельности и ее результатах; обоснованность и законность каждого действия и решения публичной администрации, ее органов и должностных лиц; разумная достаточность в выборе и реализации мер государственно-правового воздействия, включая меры принуждения.

Эта модель или образ эффективного управления требует пояснения, касающегося термина *разумный*. В теории разумность рассматривается как технико-юридическое средство конкретизации права, обеспечения его гибкости, точности и в конечном счете эффективности³⁶. Разумный, т.е. основанный на *разуме*, способ перехода от неопределенности к определенности правовых установлений в правоприменении, включая преодоление состояния «неустойчивой неопределенности» в государственном

³² См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 28.

³³ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

³⁴ См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 28–30.

³⁵ См.: Стариков Ю. Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 5.

³⁶ См.: Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании. М., 2015. С. 46–48.

управлении, всегда должен наполняться содержанием реальных действий и решений, ценностно-правовое «наполнение» которых выражается такими понятиями, как оптимальность, заботливость, лояльность, компромисс, консенсус, сбалансированность интересов³⁷. Именно конкретные юридически значимые действия и решения органов и должностных лиц публичной администрации придают категории «разумность» юридическую определенность, способную преодолеть «побочные эффекты» такой эффективности, превращая действия и решения публичной администрации *в благо для общественного развития*.

Обобщая сказанное выше, можно констатировать следующее.

Первое. Эффективность представляет собой специфическое системное состояние государственного управления, деятельности органов и должностных лиц публичной администрации. Это состояние характеризует цели, общие принципы, содержание, организацию, формы, методы, средства, личностный стиль и результаты осуществления этой деятельности, их соответствие потребностям общества в самосохранении и развитии, беспрепятственном осуществлении прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, признании, уважении, соблюдении и укреплении человеческого достоинства

Второе. Понятие «эффективность» государственного управления носит доктринальный и политико-правовой характер, может быть оценена с помощью конкретных критериев и измерена с помощью конкретных показателей. Наряду с этим понятием для характеристики публичного администрирования могут использоваться и иные понятия, например «разумное управление», «надлежащее управление». Являясь по своей сути понятиями оценочными, они носят в большей степени *аксиологический* характер, помогающий конкретизировать критерии и показатели эффективности до уровня здравого смысла, оценивая действия и решения органов и должностных лиц публичной администрации с точки зрения человеческого восприятия, отражая социальное самочувствие граждан и преодолевая тем самым отмечающееся в литературе традиционно негативное восприятие государства российскими гражданами³⁸.

Административно-правовые средства обеспечения надлежащего государственного управления

Наивно думать, что действия и решения органов и должностных лиц публичной администрации превращаются в общественное благо сами по себе только в силу того, что исходят от публичной легальной и легитим-

³⁷ См.: Аврутин Ю. Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал рос. права. 2014. № 10. С. 103 ; Тонков Е. Е. Государство и гражданское общество в России : конфликт или диффузия? // Научные ведомости Белгородского гос. ун-та. Серия: Философия. Социология. Право. 2014. № 30 (193). С. 118–124.

³⁸ См.: Перж Ф. Е. Сравнительный анализ реального и идеального образа государства в массовом политическом сознании граждан России // Актуальные вопросы экономики, управления и права : сб. науч. трудов (ежегодник). М., 2015. № 7. С. 27–35.

ной власти. Государство и общество, физические и юридические лица должны быть застрахованы от «неразумного» публичного управления во всем смысловом многообразии этого термина, т.е. управления негибкого, неоперативного, нелояльного, недоброго, несправедливого, навязчивого, обременительного и т.д. Антиподы этих терминов, юридизируясь в процессе правотворчества и реализуясь в процессе правоприменения, формируют *аксиологическую структуру* правового порядка функционирования государственного управления. Свой «сектор» этого правового порядка как системы связей прав и обязанностей, свободы и ответственности призвано обеспечивать административное право. Более того, именно административное право располагает наиболее широким и действенным арсеналом юридических средств, способных противостоять «неразумному», т.е. неэффективному, ненадлежащему публичному управлению. Другой вопрос, насколько эффективно и разумно эти средства используются, насколько современная практика правотворчества и правоприменения в административно-правовой сфере соответствует реальным потребностям обеспечения эффективного управления?

Судя по результатам социально-экономического развития страны и отдельных ее регионов, особенно отдаленных, периферийных, судя по размахам коррупции, нерационального расходования и прямого разворывания бюджетных средств, противоречивости и негибкости административного законодательства, «гармонии» или «симфонии» между правовой теорией и практикой, между правотворчеством и правореализацией пока не достигнуто. Отсюда и те неработающие, невостребованные, неразвитые административно-правовые средства, которые не участвуют либо участвуют крайне неудовлетворительно в механизмах формирования эффективного управления. Их перечисление превышает возможности одной статьи, поэтому лишь обозначим некоторые моменты.

Оставляет желать лучшего качество таких средств, как *стратегическое* и *тактическое планирование*, *нормативное закрепление правового статуса управленческих структур* и *отдельных должностных лиц*. Огромное число административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, многие из которых являются фактически переименованными должностными инструкциями, работают «с точностью до наоборот», приводя к «избыточному» административно-правовому регулированию, бюрократизации публичного управления, возникновению коррупционных способов решения тех или иных проблем взаимоотношения гражданина и органа публичной власти.

Трудно подсчитать, например, количество принимаемых на всех уровнях публичного управления «дорожных карт», «концепций», «программ» в области ЖКХ, тарифов или внешней трудовой миграции. Не менее трудно обнаружить и реальную отдачу от их принятия. Зачем, повторим за В. В. Путиным его оценку программ расселения аварийного жилья³⁹,

³⁹ *Выступление В. В. Путина на совещании о ходе исполнения указов Президента от 7 мая 2012 года.* URL: <http://президент.рф/новости/18039>

принимать такие документы, себя обманывать и в блуд вводить? Может быть пора, пусть и в «ручном режиме», реализовать применительно к чиновникам, ответственным за такой «блуд», армейскую мудрость: «не умеешь – научим, не хочешь – заставим»?

Трудно признать нормально работающим средством *государственный контроль и надзор*, осуществление которого, если верить Положениям о каждой из федеральных служб, является их основной функциональной обязанностью. В связи с этим различного рода проверкам (качества бензина, состояния пожарной безопасности объектов и др.) после очередного ЧП или жалобы граждан в «ручном» режиме «подключается» прокуратура, созданная для иных целей.

Продолжим особый разговор о средствах *судебного контроля* за деятельностью публичной администрации. Почти 15 лет «пробивал» дорожку Кодекс административного судопроизводства⁴⁰, создающий законодательную основу формирования административной юстиции как реально действующего института, который в большинстве государств Западной Европы, США, Австралии и Новой Зеландии давно и успешно обеспечивает контроль за законностью деятельности публичной администрации, защиту прав граждан, физических и юридических лиц от ее неправомерных действий или административных ошибок. Может быть, в силу российской исключительности нам такой институт не нужен? Может быть, у нас и так обеспечиваются «закономерности в управлении», «предупреждение и пресечение административной неправды»⁴¹?

Официальная статистика свидетельствует о другом. По данным Генеральной прокуратуры РФ, ее сотрудниками *ежегодно* выявляется более четырех тыс. нарушений законов, каждое второе из которых непосредственно связано с нарушениями прав и свобод граждан; по протестам прокуроров отменяется свыше 300 незаконных правовых актов, каждый третий из которых затрагивал права и свободы граждан; только за январь-апрель 2015 г. выявлено почти 100 тыс. незаконных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина⁴². Эти данные коррелируют с данными судебной статистики: в структуре административных дел, рассматриваемых арбитражными судами, свыше 100 тыс. дел, или 27 %, составляют дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц⁴³.

Отмеченное выше актуализирует необходимость теоретического обоснования и практической реализации системы административно-право-

⁴⁰ О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1392.

⁴¹ Палибин М. К. Повторительный курс полицейского права // Рос. полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 283.

⁴² URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/478364/>

⁴³ URL: <http://www.arbitr.ru/press-centr/news/totals/>

вых средств, обеспечивающих такой организационно-правовой режим функционирования исполнительной власти, который гарантировал бы, с одной стороны, максимальное ограничение самой возможности административного произвола, неоправданного вмешательства в сферу частных интересов, в том числе в сферу индивидуальных и корпоративных интересов хозяйствующих субъектов, а с другой – повышение эффективности государственного регулирования жизнедеятельности общества в интересах национальной безопасности, социальной справедливости, поддержания достойного уровня жизни населения Российской Федерации.

Одним из мощных административно-правовых средств обеспечения такого режима и является институт административного судопроизводства. Поэтому, даже с учетом имеющихся технико-юридических недостатков, КАС РФ не просто очередной, хотя и долгожданный кодифицированный нормативный акт, но и свидетельство решительных шагов руководства страны на пути создания правовой базы *разумного, надлежащего, ответственного перед народом государственного управления*.

Дело в том, что в КАС РФ нормативно закреплены основные контуры административно-процессуальной формы, система процессуальных норм, принципов, правил, позволяющих на фоне фактического неравенства властных и невластных субъектов административно-правовых отношений обеспечить их *процессуальное равенство*, в том числе посредством равных прав по собиранию, представлению и исследованию доказательств, участию в процессе рассмотрения спора судом, обжалованию в суд любых процессуальных решений другой стороны, которые так или иначе затрагивают их права и законные интересы, а также равных возможностей использования правовых средств процессуального нападения и защиты.

Не менее важно и то, что процедуры судоворонения всегда отражают связь правосудия с духовным, социокультурным, политико-правовым опытом конкретного общества. Поэтому «в различных институциональных формах и видах юрисдикции (уголовной, гражданской, административной) судебный ритуал, включенный в процесс интериоризации и экстериоризации институтов судебной власти и процесс разрешения различных типов юридических конфликтов, является значимым элементом ее политико-правовой и социокультурной легитимизации»⁴⁴.

Административное судопроизводство исключительно важно с точки зрения обеспечения надлежащего публичного управления и в силу неизбежного влияния на развитие *процедурного административно-законодательства*⁴⁵, без которого, как мы убеждены, государственное

⁴⁴ Власова Г. Б. Легитимация институтов публичной власти в политико-правовом и социокультурном измерениях : на примере эволюции правосудия : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2009. С. 14.

⁴⁵ См.: *Старилов Ю. Н.* Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 2. С. 13.

управление неизбежно трансформируется в систему номенклатурного властвования. По мнению Ю. Н. Старилова, суды общей юрисдикции в отличие от арбитражных судов «наиболее приспособлены для решения задач «исправления» административных ошибок, борьбы с излишним бюрократизмом, незаконными действиями (бездействием) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Таким образом, КАС РФ будет способствовать развитию фактически всех тесно взаимосвязанных друг с другом частей (институтов) административного права»⁴⁶. Разделяя в целом эту точку зрения, хотелось бы сделать небольшие уточнения.

Во-первых, согласованное развитие взаимосвязанных друг с другом частей (институтов) административного права в большей степени зависит не от КАС РФ, а от практики его применения, в процессе которой и будут выявляться пробелы, неточности, нестыковки в административно-правовом регулировании материальных и процессуальных вопросов осуществления публичного управления. Главное, чтобы выявляемые проблемы оперативно, но обдуманно устранялись, а не копились годами.

Во-вторых, особое значение административного судопроизводства для эффективной защиты государства и общества от ненадлежащего публичного управления, «исправления» административных ошибок и устранения «административной неправды» пока лишь *презюмируется*, исходя из творческого наследия блестящей плеяды дореволюционных российских административистов, теоретических исследований современных ученых и западного опыта функционирования административной юстиции. Российской практике разрешения административных и иных публичных споров в судах общей юрисдикции еще предстоит становление. Позитивное влияние этой практики на состояние публичного управления, на реальную защиту физических и юридических лиц от бюрократического произвола зависит от многих факторов, находящихся вне сферы непосредственного правосудия. Здесь важно следующее.

Первое. Административное судопроизводство является не только средством «исправления» административных ошибок, но и *следствием* их совершения; оно начинается тогда, когда необходима судебная защита уже *нарушенных* или *оспариваемых* прав. Если, как сейчас, эта защита не будет связана с теми или иными формами воздействия на «источник» возникновения «административной неправды» – должностных лиц публичного управления, административное судопроизводство будет в большей своей части средством не модернизации государственного и муниципального управления, а «латания дыр» в его организации, включая подбор, расстановку и обучение кадров. Отсюда острая необходимость корректировки норм служебного права, в том числе связанных с обеспечением материальной и дисциплинарной ответственности, реального функционирования институтов аттестации, отставки или отрешения от

⁴⁶ Там же.

должности неквалифицированных или недобросовестных чиновников любого ранга. Полагаем также, что обобщение судебной практики рассмотрения различных категорий административных дел с детализацией причин возникновения споров должно стать источником постоянного содержательного обновления программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров, особенно зачисленных в федеральный или ведомственный кадровый резерв.

Второе. Административное право традиционно позиционируется как управленческое право, как правовая оболочка управления, управленческой деятельности, процесса управления и его организации (Д. Н. Бахрах, Ю. Н. Стариков). Сейчас важно сблизить векторы развития теории государственного управления и теории административного права и процесса, в рамках которых предстоит разработать теоретическое обоснование административно-процедурного законодательства, регулирующего порядок осуществления публичного управления. Нельзя забывать, что содержание, принципы, методы, стиль управления и управленческой деятельности разрабатываются в рамках теории государственного управления. Поэтому, формируя административно-процедурное законодательство, необходимо соотносить круг регулируемых им общественных отношений с теми, которые сложились при осуществлении процесса управления как его *технологии*, связанные с процедурами сбора и анализа информации, подготовки управленческих решений, контроля и проверки исполнения. Сейчас многие из этих процедур регулируются в лучшем случае ведомственными нормативными актами, содержание которых нередко противоречит современным представлениям о правовой регламентации деятельности публичной администрации.

Третье. Представляя Концепцию единого Гражданского процессуального кодекса РФ, председатель комитета Госдумы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству В. П. Крашенинников в своем вступительном слове сказал: «150 лет назад императором Александром II была начата реформа всей правовой системы России. Ее чаще называют судебной реформой, поскольку значительное внимание было уделено базовым принципам судопроизводства. В связи с этим подготовка и обсуждение проекта Концепции «единого» Гражданского процессуального кодекса выглядит вполне символично»⁴⁷. С именем императора Александра II связывают не только начало судебной реформы, но и афоризм: «Россией управлять несложно, но совершенно бесполезно»⁴⁸. Не беремся судить о причинах такого пессимизма, но, смеем полагать, что не в последнюю очередь он был связан с очевидной неспособностью власти соизмерять свои реформаторские порывы с объективной необходимостью реформ.

⁴⁷ Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 8 августа 2014 г. № 124(1). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172071/?frame=1

⁴⁸ URL: http://top50.nameofrussia.ru/person.html?id=89&id_type=1

Казалось бы, только что завершилась 15-летняя эпопея разработки КАС РФ и обоснования необходимости его принятия. Однако начинает разворачиваться новая инициатива – активно обсуждается проблема единого Кодекса гражданского судопроизводства⁴⁹ или единого Гражданского процессуального кодекса РФ⁵⁰. И, хотя обсуждения состоялись до принятия закона о КАС РФ⁵¹, исходная идея разработки единого кодифицированного акта – *унификация процессуального законодательства* – представляется не вполне корректной в научном отношении. Никто (пока!) не предлагает заодно унифицировать и уголовно-процессуальное законодательство, может быть, в силу очевидной экзотичности подобной идеи. При схожести всех судебных процессуальных форм, общности исходных принципов судовоговорения каждый вид судопроизводства является самостоятельным способом разрешения различных по своему характеру споров о праве. Утверждение о том, что «процессуальные правила рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, относятся по своей природе к гражданскому судопроизводству, вне зависимости от того, какими судами рассматривается и разрешается эта категория дел»⁵² были отчасти верны до тех пор, пока не было КАС РФ и, следовательно, не было предусмотренных им процессуальных правил, не совпадающих с гражданско-процессуальными нормами. Что касается «природы» гражданского судопроизводства, то нелишне напомнить, что гражданский процесс в целом и его институты исторически развиваются по своим канонам, исследование которых в последние годы получило новый методологический импульс⁵³. Едва ли следует сегодня в спешном порядке эти каноны менять. Представляется, что беспорядочная смена научных парадигм так же вредит развитию российского права, как нескончаемые, не доводимые до логического конца, административные реформы – развитию государственного управления.

⁴⁹ См.: Материалы Международной научно-практической конференции «Перспективы реформирования гражданского процессуального права» (г. Саратов, 21 февраля 2015 г.) / под ред. О. В. Исаенковой. Саратов, 2015.

⁵⁰ См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса : предложения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ / А. В. Габов [и др.] // Журнал рос. права. 2015. № 5. С. 5–21.

⁵¹ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁵² Ильин А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // Закон. 2013. № 4. С. 129.

⁵³ См.: Демичев А. А. Теоретико-методологические принципы научной школы хронодискретного моногеографического сравнительного правоведения // Хронодискретное моногеографическое сравнительное правоведение : сб. науч. трудов / под ред. А. А. Демичева. Н. Новгород, 2009. Вып. 1 ; Недовба А. Н. Хронодискретные институты гражданского процессуального права // Вестник Саратовской гос. юрид. академии. 2015. № 2 (103). С. 171–175.

Юриспруденция – не математика, где от перемены мест слагаемых сумма не меняется. Обозначенный в нормах КАС РФ круг рассматриваемых по его правилам административных дел, так же как и конституционные установления, не позволяет «перепутать» место административного и гражданского судопроизводства в российской правовой системе.

*Санкт-Петербургский университет
МВД России*

Аврутин Ю. Е., доктор юридических наук, профессор кафедры административного права, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации

*E-mail: axx2006@mail.ru
Тел.: 8(812) 744-70-24*

*St. Petersburg University of the Russian
Ministry of Internal Affairs*

Avrutin Yu.E., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative Law Department, Honoured Scientist of the Russian Federation, Honoured Lawyer of the Russian Federation

*E-mail: axx2006@mail.ru
Tel.: 8(812) 744-70-24*