

ВОРОНЕЖСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Юбилей
Конференции
Форумы

Ю.Н. Старилов

ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ЮСТИЦИИ
К АДМИНИСТРАТИВНОМУ
СУДОПРОИЗВОДСТВУ

Выпуск 1



ИЗДАТЕЛЬСТВО
ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА
2003

ББК 67.401

C77

Серия основана в 2003 году

Редакционная коллегия серии:

Т. Д. Зражевская, д-р юрид. наук, проф.;

Е. И. Носырева, д-р юрид. наук, проф.;

В. А. Панюшкин, канд. юрид. наук, проф. (отв. редактор);

К. А. Панько, д-р юрид. наук, проф.;

Ю. Н. Старилов, д-р юрид. наук, проф.;

Н. П. Кузнецов, д-р юрид. наук, проф.;

С. А. Свиридов, канд. юрид. наук, проф.;

В. В. Ячевский, канд. юрид. наук, доц.

C77 **Старилов, Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Сер. Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 1 / Ю. Н. Старилов; Воронеж. гос. ун-т. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. — 144 с. — ISBN 5-9273-0376-5**

Научное издание посвящено институту административного судопроизводства. Рассматриваются теоретические вопросы административной юстиции, ее современного развития, проблемы правового регулирования. Автор подвергает критике наиболее распространенные в настоящее время аргументы, направленные против введения в Российской Федерации административного судопроизводства с учреждением административных судов.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических учебных заведений, служащих органов государственного и муниципального управления, должностных лиц правоохранительных органов и судей.

ББК 67.401

ISBN 5-9273-0376-5

© Старилов Ю. Н., 2003

© Издательство Воронежского
государственного университета, 2003



Ю. Н. Старилов

П р е д и с л о в и е

Серия “Юбилеи, конференции, форумы” задумана как издание, посвященное значительным событиям в жизни юридического факультета Воронежского государственного университета: юбилейным датам преподавателей; форумам и научно-практическим конференциям, организованным и проведенным на факультете; иным заслуживающим особого внимания случаям.

Одна из главных задач публикаций в указанной серии — ознакомление с научными трудами ученых факультета по наиболее актуальным, значимым и интересным проблемам юридической науки и право применительной практики. Вместе с тем публикация материалов будет непременно связываться с конкретными событиями в жизни факультета и деятельностью его профессорско-преподавательского коллектива. По изданиям данной серии можно будет проследить историю развития юридического факультета “в лицах”. Предполагается публиковать статьи, доклады, монографии ученых юридического факультета ВГУ, которые отмечают юбилейные даты, получили ученые или почетные звания, защищили докторские диссертации, сделали интересные доклады на крупных научных конференциях или форумах. Эти публикации дадут возможность знакомить научную общественность страны как с научными школами и достижениями юридического факультета ВГУ, так и с профессиональной карьерой работающих на факультете ученых.

Начиная серию в год 45-летнего юбилея юридического факультета ВГУ, нельзя не вспомнить ученых, именами и научными достижениями которых мы гордимся и поныне. Особенно следует отметить известные в стране научные школы таких ученых, как И. А. Галаган, Л. Д. Коркорев, В. С. Основин. За годы существования факультета на его кафедрах по различным научным специальностям подготовлены и защищены 29 докторских диссертаций (В. Е. Чугуновым, В. С. Основиным, О. В. Смирновым, И. А. Галаганом, В. Н. Скобелкиным, Г. Ф. Горским, Л. Д. Кокоревым, А. К. Кравцовым, О. Я. Баевым, З. Ф. Ковригой, В. Ф. Зудиным, Д. П. Котовым, К. А. Панько, М. Г. Коротких, В. И. Батищевым, В. Я. Понариным, Ю. Н. Стариловым, В. С. Анохиным, В. Г. Розенфельдом, Н. П. Кузнецовым, М. В. Карасевой, Т. Д. Зражевской, Ю. В. Сорокиной, В. В. Трухачевым, С. В. Передериным, Е. И. Носыревой, В. А. Мещеряковым, П. Н. Бирюковым, Ю. Г. Просвирниным) и свыше 100 кандидатских.

В настоящее время учеными юридического факультета на девяти кафедрах ведется научная работа в соответствии с утвержденным планом научных исследований в рамках единой темы “Российское государство и правовая система: итоги современного развития, проблемы и перспективы”.

Основными направлениями фундаментальных исследований ученых юридического факультета ВГУ, осуществлямыми в рамках Перечня приоритетных направлений фундаментальных исследований, утвержденного Президиумом Российской академии наук, являются:

1. Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы и перспективы.
2. Современное состояние и проблемы развития российского публичного и частного права.
3. Единое правовое пространство России: содержание, структура, правовые средства обеспечения, развития и защиты.
4. Правовая защита прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.
5. Принцип федерализма в российском праве.
6. Правовая реформа в Российской Федерации: основные направления, проблемы и итоги проведения.
7. Судебная реформа в Российской Федерации: главные направления осуществления, достижения и проблемы.
8. Формирование в России административной юстиции (административного судопроизводства).
9. Современные проблемы развития российского процессуального права.

На юридическом факультете Воронежского государственного университета успешно работает диссертационный совет Д.212.038.04 по двум научным специальностям: 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право; 12.00.09 — уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза, оперативно-розыскная деятельность. В состав диссертационного совета включены следующие профессора юридического факультета ВГУ: О. Я. Баев, В. И. Батищев, П. Н. Бирюков, Т. Д. Зражевская, М. В. Карасева, З. Ф. Коврига, Н. П. Кузнецова, В. А. Мещеряков, К. А. Панько, Ю. Н. Старилов.

Первый выпуск серии “Юбилей, конференции, форумы” посвящен юбилею заведующего кафедрой административного, муниципального и финансового права, доктора юридических наук, профессора Ю. Н. Старилова, и подведению им некоторых итогов в исследовании проблемы административной юстиции.

В 2003 г. Ю. Н. Старилову исполняется 40 лет. Этот юбилей совпал с 45-летием образования юридического факультета Воронежского государственного университета. Если учитывать, что Ю. Н. Старилов поступил на юридический факультет в 1981 г., то он уже 22 года находится в стенах нашего вуза. В студенческие годы Ю. Н. Старилов занимался организацией деятельности научного студенческого общества юридического факультета. После окончания аспирантуры начал работать преподавателем административного права на кафедре государствен-

ного права и советского строительства. С 1994 г. он — заместитель декана по научной работе, а с 1998 г. — заведующий кафедрой административного, муниципального и финансового права юридического факультета ВГУ.

Ю. Н. Старилов — ученик профессора В. С. Основина, который создал воронежскую школу государствоведов и опубликовал более 100 научных и учебных работ, в том числе свыше 20 монографий, учебников и учебных пособий. Представителями школы В. С. Основина являются работавшие под его руководством на кафедре государственного права и советского строительства преподаватели — теперь уже доктора юридических наук: Т. Д. Зражевская, М. В. Карасева, Ю. Г. Просвирин, П. Н. Бирюков. Другие ученые, которые также были приняты на работу на кафедру В. С. Основина, сейчас пишут докторские диссертации: Т. М. Бялкина, В. А. Мальцев, В. В. Гриценко, Н. В. Бутусова. Некоторые бывшие преподаватели кафедры В. С. Основина занимают высокие государственные должности. Например, профессор В. О. Лучин работает судьей Конституционного Суда Российской Федерации, доцент О. К. Застрожная — член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Таким образом, научная школа профессора В. С. Основина сформировала не только известных в стране ученых, но и государственных деятелей.

Настоящее издание содержит теоретический анализ актуальной проблемы, разрабатываемой в течение нескольких лет Ю. Н. Стариловым, — административная юстиция, административное судопроизводство и учреждение в России административных судов. Эта публикация — результат исследований по проблеме административной юстиции, развивающейся сейчас в условиях действия нового российского процессуального законодательства и изменившегося отношения к ней в теории, практике и политике.

В течение последних лет в России происходит дискуссия о необходимости формирования в нашей стране *специальных административных судов*. Несмотря на существование множества аргументов в пользу их создания, проводимая с 1992 г. судебная реформа пока не привела к образованию таких судов. Публикуемая работа профессора Ю. Н. Старилова содержит критику положений, наиболее часто выдвигаемых в последнее время оппонентами идеи учреждения административных судов.

Хочется надеяться, что задуманное научное издание серии “Юбилеи, конференции, форумы” найдет своих читателей. Редакционная коллегия серии будет признательна всем, кто направит в ее адрес свои оценки, замечания и суждения как по рассматриваемым теоретическим проблемам, так и по вопросам организации и оформления указанного издания.

Декан
юридического факультета
Воронежского государственного
университета
профессор В. А. Панюшкин

Список сокращений

Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации	— Бюллетень ВС
Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти	— Бюллетень
Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации	— Вестн. ВАС
Государство и право	— ГиП
Журнал российского права	— ЖРП
Российская газета	— РГ
Российские вести	— РВ
Российская юстиция	— РЮ
Собрание законодательства Российской Федерации	— СЗ РФ
Советское государство и право	— СГП
Федеральный конституционный закон	— ФКЗ
Федеральный закон	— ФЗ
Хозяйство и право	— ХиП

Административное право —
право, создаваемое
преимущественно судьей.

Ж. Ведель

От автора

Не отрицая того факта, что политика (или политическое лоббирование) играет весьма заметную (а порой существенную и даже иногда решающую) роль в осуществлении законотворческой и иной государственной деятельности, сожалением хотелось бы отметить “бесперспективность” такого утверждения применительно к проблеме учреждения в России *административных судов*. О необходимости создания в Российской Федерации специализированных административных судов делали заявления Президент Российской Федерации В. В. Путин (2000 г.), Председатель Правительства РФ М. М. Касьянов (2003 г.), Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев (2000—2003 гг.). Таким образом, представители всех ветвей государственной власти понимают значение административных судов в судебной системе России и в структуре государственной власти. Однако их заявления остаются лишь их мнениями и “политическими декларациями”, а административные суды так и не созданы. Если мнения высших должностных лиц не влияют на систему государственно-правового строительства, то что же говорить тогда о качестве и эффективности государственной, муниципальной власти и ее проблемах, не отмеченных вниманием указанных политических деятелей? Между тем в настоящее время торжествует точка зрения заместителя Главы Администрации Президента РФ Д. Н. Козака, который, выступая 20 июля 2001 г. на организованном Американской торговой палатой мероприятии, отмечал: “Мы приветствуем всякую специализацию судов, <...> но на все не хватает средств”; “в рамках нынешнего этапа судебной реформы (до 2006 г.) создание специализированных судов не предусматривается”; “создание специализированных составов

в различных судах — да, это возможно”¹. Однако это мнение не согласуется с желаниями представителей судебной власти в России. Например, заместитель Председателя Верховного Суда РФ В. И. Радченко, анализируя проблему формирования в нашей стране административного судопроизводства и административных судов, полагает, что с 1 января 2004 г. в России начнут поэтапно вводиться административные суды². Вместе с этим, с точки зрения представителей Администрации Президента РФ, “административный суд пока остается “телегой спереди лошади”, то есть не завершенного разграничения полномочий и еле начатых реформ госаппарата”³.

Несмотря на то, что моя книга об административной юстиции была издана сравнительно недавно (в 1998 г.)⁴, я вынужден снова обратиться к данной проблеме, так как интерес к ней не исчезает и сегодня, да и условия, в которых происходит становление доктрины и законодательного регулирования административного судопроизводства, вызывают необходимость дополнительного обсуждения. В течение прошедших пяти лет очень часто Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, областными (краевыми) судами субъектов РФ, комитетами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, федеральными судами, различными высшими юридическими учебными заведениями, институтами, негосударственными фондами организовывались и обсуждались проблемы административной юстиции и административного судопроизводства. За этот же период времени появилось немало научных статей по данной проблеме. Верховный Суд РФ в сентябре 2000 г. внес в Государственную Думу для рассмотрения проект ФКЗ “О федеральных административных судах

¹ Судебная реформа в России //Коллегия. 2001. Октябрь. С. 41.

² См.: Поспорили гражданин и государство: Административные суды: первый российский опыт //РГ. 2003. 13 февр.

³ Григорьева Е. Для споров с государством должен быть отдельный суд //Известия. 2003. 25 апр.

⁴ См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. — 200 с. Рецензию на эту книгу см.: Бельский К. С. Рецензия на книгу Ю. Н. Старилова “Административная юстиция: Проблемы теории” //Гип. 1999. № 8. С. 115—117.

Российской Федерации". Учеными в инициативном порядке разрабатывались законопроекты об административном судопроизводстве⁵. Совсем недавно "Российская газета" информировала общественность об обсуждении Советом при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия проекта закона о Кодексе административного судопроизводства⁶.

В данной работе будут анализироваться, главным образом, появившиеся в литературе новые идеи или аргументы как "за", так и "против" формирования в России федеральных специализированных административных судов.

Как и уже отмеченная монография, настоящая книга является комплексным исследованием теоретико-правовых вопросов административной юстиции. Ее актуальность обусловлена необходимостью: 1) выявления значения административной юстиции в проведении реформы российского административного права; 2) уточнения теоретических позиций по вопросам административного судопроизводства, административного процесса и управляемого процесса; 3) развития российского процессуального законодательства в период 1998—2003 гг. (принятие в 2001 г. Кодекса РФ об административных правонарушениях, в 2002 г. — Арбитражного процессуального кодекса РФ и Гражданского процессуального кодекса РФ); 4) проведения реформирования судебной власти в России (2001 г.); 5) обеспечения судебной защиты прав и свобод граждан от действий и решений органов публичной власти и их должностных лиц; 6) разработки положений, направленных на улучшение практики организации и функционирования административной юстиции и административного судопроизводства; определения новых направлений ее реформирования.

Как и прежде, мы считаем, что административная юстиция выполняет важнейшую функцию *судебного контроля*.

⁵ См., например: Салищева Н.Г., Абросимова Е.Б. Федеральный конституционный закон "Об административном судопроизводстве. Общая часть": Инициативный проект с комментариями. М.: Изд-во "Рудомино", 2001.

⁶ См.: Ямшанов Б. Когда создадут административный суд //РГ. 2003. 1 апр.

ля посредством использования соответствующих процессуальных форм в системе *административного судопроизводства*. Административная юстиция должна быть выделена в *самостоятельную ветвь судопроизводства (правосудие)*, занимающегося рассмотрением правовых споров, возникающих в сфере управления, и направленного на обеспечение субъективных публичных прав и свобод физических и юридических лиц. Только при таких условиях данный правовой институт, с юридической процессуальной точки зрения, может быть назван *административным процессом* и способствовать распространению действия основных принципов современного правового государства на организацию и функционирование всех ветвей государственной власти. Таким образом, одним из важнейших теоретических выводов в складывающихся условиях развития института административной юстиции становится отказ от термина “административная юстиция” и его замена понятием “административное судопроизводство”. Иными словами, административная юстиция сыграла свою положительную роль в формировании концепции административных судов; а на смену приходит административное судопроизводство как форма юридического процесса — административный процесс.

Конечно, для термина “административная юстиция” существуют известные объяснения его понимания, т.е. это квазиюстиция — юстиция, контролирующая администрацию, но существующая внутри самой администрации. Однако в правовом государстве, с одной стороны, организуется юстиция, занятая формированием судебной власти и в итоге представляющая собой судебную власть с возможностью осуществления *судопроизводства* и *правосудия*. С другой стороны, наряду с *законодательной* формируется власть *административная*, т.е. *исполнительная власть*, которая учреждается главным образом для осуществления несудебной деятельности, т.е. для организации и функционирования публичного управления. Следующим и последним, с нашей точки зрения, сочетанием понятий “административная” и “юстиция” может стать “*администрация юстиции*”. Суть этого термина состоит в том, что судебная власть имеет административные связи, характеризующие так называемые внутриорганизационные структуры

и отношения (что, очевидно, тоже возможно). Поэтому принципиально неопределенное административно-судебное понимание административной юстиции, на наш взгляд, целесообразно заменить административным судопроизводством, понимаемым как административный процесс.

Терминологическое изменение в такой важной сфере правоотношений, как судебный контроль за публичным управлением, во-первых, находится в соответствии с сутью осуществляющейся в рамках административной юстиции деятельности, во-вторых, отвечает новым взглядам и доктринальным реформирующемуся административного права, а также разрабатываемым проектам законов, регламентирующих административное судопроизводство. Это изменение, не являющееся простым переименованием, позволит увидеть логику действия принципов правового государства, позитивную практику разделения властей и особое качество, а также назначение самой судебной власти.

Я признателен декану юридического факультета Воронежского государственного университета профессору В. А. Панюшкину, оказавшему всестороннюю поддержку этому научному проекту.

Некоторые из высказанных в настоящей работе положений могут быть признаны моими уважаемыми коллегами небесспорными. Я готов с благодарностью принять все замечания и предложения, которые будут содействовать формированию понятной и полезной концепции (модели) российского административного судопроизводства и направлены на развитие не только научной дискуссии по проблемам административного процесса, административной юстиции и административного судопроизводства в Российской Федерации, но и законотворческой деятельности.

Если вспомнить рассуждения дореволюционных российских ученых-административистов об административной юстиции, то главным ее предназначением они считали обеспечение “закономерности в управлении”, “предупреждение и пресечение административной неправды”⁷, кото-

⁷ Палибин М. К. Повторительный курс полицейского права //Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия /Сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 283.

рая существовала наряду с “неправдой уголовной и гражданской”. Указывая на три традиционных типа организации административной юстиции (французская, бельгийская и прусская модели), они отмечали, что “в России нет правильно организованной и цельной системы административной юстиции”⁸, так как ее функции рассредоточены по многим административным учреждениям, полицейским управленииям, должностным лицам и государственным органам.

Когда же станет возможным в нашей стране утверждение: в России создана *правильно организованная и цельная система административной юстиции?*

Воронеж,
июнь 2003 г.

⁸ Там же. С. 283—284.

I. Переход от “административной юстиции” к “административному судопроизводству” — основная тенденция развития судебного контроля за публичным управлением

Проблема административной юстиции (специальных административных судов, административного судопроизводства, судебного контроля за исполнительной властью), с научно-практической точки зрения, наиболее фундаментально и результативно обсуждалась в России дважды в течение последних ста лет: в начале XX в. и в конце XX — начале XXI в. В специальной литературе начала XX в. рассматривались вопросы о сущности, значении, правовых формах и организации административной юстиции в России⁹. Большинство русских ученых начала века выступали за выделение административной специализации в общих судах. Н. М. Коркунов отмечал, что российские условия административной деятельности не обеспечивают полнейшей законности управления только при помощи уголовных и гражданских судов¹⁰. Важное значение имели теоретические дискуссии о сущности и организационно-правовой форме административной юстиции. *Итогом первой дискуссии* о сущности и перспективах развития российской административной юстиции явилось принятие Временным правительством в 1917 г. Положения о судах по административным делам, которое в связи с известными событиями того времени никогда не действовало. Ду-

⁹ См., например: Гаген В. А. Административная юстиция: Конспект лекций. Изд. испр. и доп. Ростов н/Д, 1916; Корф С. А. Административная юстиция в России: Книга вторая. Очерк действующего законодательства; Книга третья. Очерк теории административной юстиции. СПб., 1910; Коркунов Н. М. Русское государственное право. Том II. Часть Особенная. 4-е изд. СПб., 1903. Об истории развития научных представлений об административной юстиции см. также: Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России: (История и современность). М.: Рос. акад. правосудия, 2002.

¹⁰ См.: Коркунов Н. М. Общее государственное право. М., 1888. С. 500—501.

мается, что при эволюционном развитии российской истории в начале ХХ в. стала бы очевидной необходимость создания в России административных судов как полно-кровных судебных органов, разрешающих споры в сфере публичного управления.

Результатами *второй масштабной научной дискуссии* о содержании российской административной юстиции и перспективах ее развития являются, с одной стороны, подготовка множества научных статей и монографий, посвященных проблемам формирования *административно-юстиционного права* России, а также разработка проектов федерального конституционного закона “О федеральных административных судах в Российской Федерации” и Кодекса РФ об административном судопроизводстве. Рассмотрение вопросов дальнейшего развития как теоретических, так и законодательных основ административной юстиции будет проводиться в настоящей работе в рамках выявления основной *тенденции* в формировании судебного контроля за публичным управлением, которую можно, с нашей точки зрения, обозначить, как *переход от “административной юстиции” к “административному судопроизводству”*.

1. Общие предпосылки развития теории административного судопроизводства

Развитие дискуссии об учреждении в России административных судов и формировании административного судопроизводства происходит в течение нескольких последних лет при непременном учете множества политических, управленческих, теоретических и законотворческих предпосылок. Особенно актуальна для исследования указанных вопросов взаимосвязь административной юстиции с проводимой в стране судебной реформой и совершенствованием общего административного права.

Появление в правовой системе нового правового института, подотрасли или даже отрасли права обусловливается многочисленными экономическими, политическими, юридическими, теоретическими факторами, потребностями государственно-правового строительства, необходимостью

проведения актуальных и обоснованных реформ в той или иной сфере общественной или государственной жизни. Материальное и процессуальное право России развивается также в зависимости от указанных факторов и более конкретных причин.

В основе как коренных, так и меньших по значению и масштабу изменений в правовой системе находятся *публичные* или *частные интересы*, т.е. интересы общества, государства, его представителей, государственных органов, организаций, учреждений и интересы конкретного человека, гражданина. Характер интересов обусловлен присущими различным субъектам права потребностями, желаниями достижения определенной цели в соответствующей системе правоотношений, целесообразностью и необходимостью проведения соответствующих изменений.

Публичные и частные интересы одновременно обуславливают формирование такой системы государственной контрольной власти, которая способна наиболее эффективно осуществлять правовую защиту субъективных прав и свобод человека и гражданина, обеспечивать доступность правосудия, осуществляемого на основе демократических принципов современного правового государства. В системе государственной власти находится, как известно, и власть судебная, которая осуществляется посредством *конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства*.

В отличие от первых трех видов судопроизводства, сложившихся в России в течение столетий под воздействием публичных и частных интересов, административное судопроизводство как важнейший процессуальный правовой институт, с нашей точки зрения, не отвечает сегодня стандартам правового государства, которое должно принимать меры для укрепления и реформирования судебной власти, расширения правовой защиты прав и свобод физических и юридических лиц, обеспечения доступности правосудия и эффективной деятельности судов и судей. Именно современные публичные и частные интересы могут быть положены в настоящее время в процедуру формирования и осуществления административного судопроизводства. Административный процесс, доктри-

нально не развивавшийся в нашей стране в течение практически всего двадцатого века, остановился на уровне его понимания в качестве *процессуальной деятельности*, приспособленной для рассмотрения появляющихся в сфере публичного управления индивидуальных конкретных дел. Если и далее мы будем оставаться в “плену иллюзий”, сформировших, по нашему мнению, одностороннее и в принципе непонятное представление о российском административном процессе, то эта важнейшая процессуальная правовая отрасль в России может быть лишена всякой позитивной перспективы и надлежащего будущего.

1.1. Создание административных судов в контексте судебной и административной реформ

Проблема учреждения в России административных судов связывается многими с необходимостью дальнейшего проведения *судебной реформы*¹¹. Например, Президент РФ В. В. Путин, выступая 24 января 2003 г. на торжественном собрании, посвященном 80-летию образования Верхов-

¹¹ См.: Топорнин Б. Н. Развитие судебной власти в России: общие подходы // Судебная реформа: проблемы и перспективы. М.: ИГП РАН, 2001. С. 3—68; Абросимова Е. Б. Цели и правовые основы судебной реформы в Российской Федерации (1991—2000 гг.) // Там же. С. 75—86; Салищева Н. Г. Административная юстиция // Там же. С. 167—176; Лебедев В. Верховному Суду Российской Федерации 80 лет // РЮ. 2003. № 1. С. 2—5; Он же. Совершенствование правосудия — существенный фактор устойчивого развития России // РЮ. 2003. № 3. С. 2—4; Клеандров М. И. Судебные системы государств — участников СНГ: законодательное обеспечение. М.: Юристъ, 2002; Судебная власть /Под ред. И. Л. Петрухина. М.: ООО “ТК Велби”, 2003. С. 123—141, 703—718; Хаманева Н. Ю. Проблемы административной юстиции // Государство и право на рубеже веков: Конституционное и административное право. (Материалы всероссийской конф.). М.: ИГП РАН, 2000. С. 107—112; Демин А. А. К понятию административного процесса // Там же. С. 112—115; Сухарева Н. В. Сущность административно-правовых споров // Там же. С. 115—119; Становление судебной власти в обновляющейся России /Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: ИГП РАН, 1997.

ного Суда России и отмечая первые результаты судебной реформы (например, сокращение числа лиц, в отношении которых в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу; возрастание количества оправдательных приговоров; введение подлинной состязательности в судопроизводстве; повышение требовательности к следствию), заявил: “Строительство сильной судебной власти и эффективного судопроизводства — это процесс, который не может быть ограничен временными рамками. И эту работу мы, конечно же, будем продолжать... Совершенно очевидно, что открытость для общества — важнейший фактор укрепления доверия к суду, повышения его авторитета”¹².

Констатируя положительные результаты проводимой в России с 1992 г. судебной реформы, отметим, что вряд ли стоит “переоценивать” ее качество. Например, утверждается, что чрезмерная рабочая нагрузка на судей “частично решена учреждением института мировых судей, максимально приближенных к населению”¹³. С нашей точки зрения, мировые судьи и федеральные судьи одинаковым образом приближены к населению, изменились лишь подведомственность судов и их компетенция в рассмотрении тех или иных правовых споров и конфликтов. В компетенцию мировых судей передано в течение последних лет более 60 % гражданских дел, более 20 % уголовных дел и основная масса дел об административных правонарушениях, которые ранее рассматривались федеральными судами¹⁴. Не отрицая факта значительного повышения доступа граждан к правосудию, сокращения сроков рассмотрения дел и снижения рабочей нагрузки на судей федеральных судов в связи с созданием мировой юстиции¹⁵, мы придерживаемся мнения, что такого же результата мож-

¹² РГ. 2003. 25 янв. См. также: Путин В. От позиции Верховного Суда России зависит качество и содержание судебной реформы // РЮ. 2003. № 3. С. 1.

¹³ Лебедев В. Совершенствование правосудия — существенный фактор устойчивого развития России // РЮ. 2003. № 3. С. 4.

¹⁴ См.: Там же.

¹⁵ Об организации деятельности мировых судей см., например: Урбан Е. Предоставить субъекту Федерации больше самостоятельности при формировании корпуса мировых судей // РЮ. 2003. № 3. С. 39—41.

но было бы достичь простым увеличением количества федеральных судей. А сам процесс был бы менее сложным, логичным и результативным.

Сегодня обсуждается, с нашей точки зрения, давно решенный вопрос: нужны ли военные суды в России или их стоит упразднить? Конечно, военные суды нужны! Соответствующие аргументы для этого содержатся как в законодательных актах, так и в результатах судебной деятельности данных судов. При желании возможна аналогичная постановка вопроса: как распределить военные суды по территории Российской Федерации? Хотя этот вопрос также ни у кого не возникал. Между тем военные суды действуют и выполняют весьма важные функции в сфере контроля за работой воинских должностных лиц. По сведениям Н. Петухова — заместителя председателя Верховного Суда РФ, председателя Военной коллегии — в 2002 г. в военные суды обратились свыше 157 тыс. военнослужащих с требованиями о защите своих нарушенных прав; примерно 90 % жалоб этими судами удовлетворяется, и права военнослужащих восстанавливаются. Три четверти рассматриваемых военными судами дел — гражданские дела по обжалованию военнослужащими действий командования. Можно полностью согласиться с Н. Петуховым, что “если бы военнослужащие не видели в военных судах реального защитника своих прав и законных интересов, разве обращения были бы столь многочисленными?”¹⁶.

По мнению Н. Петухова, в случае ликвидации военных судов многие военнослужащие не смогут защитить свои права из-за невозможности выехать в другие населенные пункты (в суды общей юрисдикции). Таким образом, в одном случае, т.е. при создании административных судов, говорится о сложности обеспечения доступности правосудия на всей большой территории России, а в другом, т.е. при упразднении действующих военных судов, даже не задумываются о такой проблеме, как доступность правосудия для огромной части населения страны — военно-

¹⁶ Нужны ли судьи и прокуроры в погонах? (мнение Н. Петухова) //РГ. 2003. 15 марта; см. также: Денисенко Д. Военный суд //Коммуна. 2003. 11 апр.

служащих, проходящих службу в отдаленных местностях России. Таким образом, в последнем случае проблема “большой территории страны” даже не ставится. Если заканчивать обсуждение вопроса о военных судах, то на примере дискуссии об их упразднении совершенно очевидны некомпетентные и сугубо политические высказывания лиц, не являющихся специалистами в конкретной проблеме. Например, депутат Государственной Думы А. Арбатов предполагает, что “военная юстиция — это архаизм, такие органы в демократическом государстве не только не нужны, но и создают проблемы”¹⁷ (почему “архаизм” и какие проблемы создаются, автор не поясняет). “В демократическом обществе специализация юстиции обеспечивается за счет создания соответствующих экспертиз”¹⁸, — данное высказывание А. Арбатова вряд ли нужно комментировать: юристы знают, что “специализацию юстиции” вообще невозможно обсуждать в увязке с проблемой каких-то “экспертиз”.

В связи с этим вернемся к вопросу о роли политики в реформировании судебной власти. По нашему глубочайшему убеждению, реформировать судебную власть должны главным образом специалисты, а не депутаты всех уровней и иные политические деятели. Именно судьям часто лучше других видны проблемы в судебной деятельности и возможные пути их разрешения. Конечно, при реформировании судебной власти необходимо опираться на мнения и предложения “лучшей части” судебского сообщества.

Сожалением можно констатировать отсутствие логики, политической устремленности и достижимости практических результатов не только в указанной сфере судебной власти, но и в иных областях реформирования государственно-правовых институтов. Например, так называемая административная реформа, как известно, предусматривает создание Федеральной службы расследований. Однако министр внутренних дел России, выступая на Всероссийском совещании-семинаре, посвященном 40-летию созда-

¹⁷ Нужны ли судьи и прокуроры в погонах (мнение А. Арбатова) //РГ. 2003. 15 марта.

¹⁸ Там же.

ния следственных органов в системе МВД, отметил, что “сейчас создание такого единого следственного органа не обсуждается”¹⁹. То есть политические заявления и практические реалии, как правило, не находятся в необходимом логическом соединении. Еще пример. Генеральная прокуратура регулярно извещает население о предъявляемых претензиях к высшим должностным лицам страны, причем некоторые из них действующие федеральные министры²⁰. Если имеются доказательства нарушения законодательства Российской Федерации, то действия каких бы то ни было должностных лиц должны получить официальную юридическую оценку, а при необходимости — и квалификацию. Здесь также очевидно лишь политическое усмотрение и нежелание совершать конкретные действия, причем вытекающие из требований законов. В известном смысле, в самом праве и правоотношениях не должно быть политики, хотя полного разъединения этих категорий вряд ли когда-нибудь можно достичь.

Невозможно не вспомнить в данном контексте (весьма кратко) упразднение федеральных государственных органов исполнительной власти Указами Президента РФ. Например, с 1 июля 2003 г. Указом Президента РФ от 11 марта 2003 г. № 306 упразднена Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации, а ее функции по выявлению, предупреждению и пресечению налоговых преступлений и правонарушений передаются МВД РФ²¹. Можно задать лишь один вопрос: когда-нибудь будет в России создана ситуация, при которой количество федеральных органов исполнительной власти будет устанавливаться федеральным законом с тем, чтобы никто, кроме парламента страны, не смог изменить их систему и структуру?

В настоящее время в рамках проводимой административной реформы предполагается изменить соотношение и

¹⁹ Известия. 2003. 8 апр.

²⁰ См.: Новопрудский С. Спросить Касьянова //Известия. 2003. 8 апр.

²¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1099; см. также, например: Гулько Н. Депутаты поддержали реформу силовых ведомств условно //Коммерсантъ. 2003. 16 апр.

количество организационно-правовых форм федеральных органов исполнительной власти²², сократить количество федеральных министерств, увеличить число федеральных надзоров, изменить роль федеральных служб и иных органов. Планируется, что функции органов исполнительной власти будут подразделены на: правоустанавливающие, правоприменительные, оказание государственных услуг и управление государственным имуществом²³. Все процессы планируется осуществлять под “лозунгом” совершенствования государственного управления, оптимизации аппарата управления, сокращения численности государственных служащих. Однако, к сожалению, указанные новеллы носят лишь формально-управленческий характер, не находя соответствующего регулирования на законодательном уровне.

При проведении административной реформы, совершенствовании исполнительной власти и государственной службы предлагается создание 16 федеральных министерств, 23 федеральных комиссий, служб и агентств, 12 федеральных надзоров и 2 прочих органов (Главное управление специальных программ и Управление делами Президента РФ)²⁴. По мнению Г. Семигина, административная реформа представляет собой комплекс сложнейших мероприятий, которые направлены на модернизацию государства, его органов и должностных лиц на всех уровнях власти. Он предлагает в рамках оптимизации структуры правительства оставить также 16 федеральных министерств, объединив их в три блока и сохранив отраслевой принцип формирования системы органов исполнительной власти²⁵.

О необходимости учреждения административных судов все чаще стали говорить политические и государственные деятели России. Например, на пятом Всероссийском съез-

²² См., например, одну из новых книг: *Бобылев А. И., Горшкова Н. Г., Ивахин В. И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления*. М.: ООО ИД “Право и государство”, 2003.

²³ См.: Готовится административная реформа управления //РГ. 2003. 30 янв.

²⁴ См.: *Камакин А. Ремонт кабинета //Итоги. 2003. № 15. 15 апр.*

²⁵ См.: *Семигин Г. Правительство должно стать эффективным управляющим //Известия. 2003. 30 апр.*

де судей Президент России В. В. Путин отмечал важность и целесообразность формирования в России административных судов²⁶. В постановлении этого съезда “О ходе судебной реформы в Российской Федерации и перспективах развития судебной системы” от 29 ноября 2000 г. указывается, что в ближайшие годы усилия федеральных органов государственной власти и судебного сообщества должны быть направлены на реализацию многих положений в сфере проведения судебной реформы, в том числе на создание административной юстиции и совершенствование процедуры рассмотрения дел, вытекающих из административно-правовых отношений²⁷. В качестве обосновывающего это предложение фактора приводится пример, показывающий, что судами общей юрисдикции рассматривается ежегодно несколько сотен тысяч дел, возникающих из административно-правовых отношений, в том числе дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц; в арбитражных судах дела по спорам, вытекающим из административно-правовых отношений, составляют почти половину всех рассматриваемых дел²⁸. Особо обращалось внимание на то, что разрешение административных дел в судах нуждается в совершенствовании. В связи с этим для деятельности судов общей юрисдикции имеет важное значение внесенный Верховным Судом Российской Федерации в Государственную Думу пакет проектов федеральных конституционных законов, в том числе “О федеральных административных судах в Российской Федерации”, принятие которого будет способствовать эффективному разрешению указанной категории дел в условиях независимого осуществления правосудия. Пятый Всероссийский съезд судей выразил надежду, что этот законопроект будет принят и введен в действие в разумные сроки²⁹. Однако прошло уже почти три года, а даль-

²⁶ См.: Путин В. Компетенция суда распространяется на все дела государства // РЮ. 2001. № 1. С. 4; см. также: Судебная реформа: Состояние и перспективы // Право и экономика. 2003. № 4. С. 3—7.

²⁷ См.: Вестн. ВАС. 2001. № 4. С. 73.

²⁸ См.: Там же. С. 70.

²⁹ Там же.

ше первого чтения указанный законопроект не продвинулся, т.е. у разработчиков законопроекта и законодателей — разные представления о “разумности” сроков рассмотрения и принятия закона об административных судах.

Председатель Правительства РФ М. М. Касьянов, выступая 21 января 2003 г. на Всероссийском совещании по итогам работы судов в 2002 г. и определению задач на 2003 г., заявил, что в России назрела необходимость создания института административных судов, что позволит, по его мнению, повысить защиту граждан от произвола чиновников и будет способствовать эффективности работы госаппарата³⁰. Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев констатировал, что свой 80-летний юбилей Верховный Суд России отмечает в период завершения судебной реформы, применения новых УПК и ГПК РФ, разработки Административного процессуального кодекса, дальнейшего совершенствования правосудия³¹. 14 апреля 2003 г. он проинформировал Президента России В. В. Путина о ходе работы над созданием административных судов и процедурой рассмотрения административных дел³².

Проблема современной административной юстиции обсуждается представителями различных политических партий и иных союзов и объединений. Например, Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), готовящий свой пакет предложений по административной реформе, будет просить Президента РФ уделить особое внимание созданию административной юстиции в России³³. Члены этого союза обсуждают не только проект ФКЗ “О федеральных административных судах”, но и проект Кодекса административного судопроизводства. По мнению В. И. Радченко, “значение Кодекса административного судопроизводства для судебной реформы даже больше, чем введение суда присяжных”³⁴. А. Шохин счи-

³⁰ См.: Известия. 2003. 22 янв.

³¹ См.: Лебедев В. Верховному Суду Российской Федерации 80 лет. С. 5.

³² См.: РГ. 2003. 15 апр.

³³ См.: Михайлов Э. Защитить гражданина от произвола чиновников //РГ. 2003. 26 апр.

³⁴ Цит. по: Григорьева Е. Для споров с государством должен быть отдельный суд //Известия. 2003. 25 апр.

тает, что судебная часть незаслуженно выпала из пакета предложений по созданию концепции и проведению в России административной реформы³⁵.

Внимание к административным судам усиливается в самое последнее время публикациями по данной проблеме³⁶. Главный редактор журнала “Российская юстиция” В. Руднев также приглашает читателей к дальнейшему разговору об административных судах³⁷. Проблема создания административных судов все чаще обсуждается судьями на страницах периодической печати³⁸.

Исследователи проблемы реформирования судебной власти, как правило, единогласно отмечают противоречивость оценки процесса судебного реформирования в России³⁹. Разделяя мнение С. Вицина об особой значимости и важности судебной власти в системе правового государства, целесообразно внимательно относиться ко всем предлагаемым в последние годы новеллам в системе законодательного регулирования организации и функционирования

³⁵ См.: Там же.

³⁶ См., например: Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. М.: “Статут”, 2002; См. также: Краснов М. Актуальна ли концепция судебной реформы? //Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 59–60; Гаджиев Г. Введение к форуму “Становление административной юстиции в России” //Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 61; Радченко В. К вопросу о стратегии развития административной юстиции в России //Там же. С. 62–66; Абросимова Е. Административная юстиция в России: парадоксальное развитие //Там же. С. 67–76; Зеленцов А.Б., Радченко В.И. Административная юстиция в России. М.: Рос. акад. правосудия, 2002; Лупарев Е. Административные суды: эволюция или революция? // РЮ. 2003. № 5. С. 22–24. Некоторые исследования по проблеме судебной реформы и административной юстиции можно обнаружить в Интернете. См., например: Хомяков Г.А. Административный суд в Российской Федерации //http://www.kcn.ru/tat_ru/universitet/infres/homyakov/avtor.htm.

³⁷ См.: Руднев В. Административные суды: быть или не быть? // РЮ. 2002. № 9. С. 20.

³⁸ См., например: Поспорили гражданин и государство: Административные суды: первый российский опыт: Беседа с заместителем Верховного Суда РФ В. Радченко //РГ. 2003. 13 февр.

³⁹ См., например: Вицин С. От формирования судебной системы к ее реформированию //РЮ. 2001. № 4. С. 2.

судебной власти, которая не может существовать без необходимых процессуальных законов, обеспечивающих объективное, всестороннее и законное рассмотрение разнообразных правовых споров.

Особенно противоречиво построение системы административных судов и административного судопроизводства. Ученые совершенно справедливо полагают, что нынешняя система судоустройства в России является весьма сложной: разные критерии положены законодателем в формирование системы общих и арбитражных судов; проект федерального конституционного закона об административных судах предусматривает учреждение межрайонных административных судов, судебных коллегий по административным делам областных и краевых судов, окружных административных судов; само административное судопроизводство осуществляется судьями различных судов (мировыми, общей юрисдикции, военными, арбитражными)⁴⁰. Административные суды, учреждаемые в том или ином виде в рамках проводимой в России судебной реформы, должны выполнять основную задачу: качественно рассматривать административно-правовые споры.

1.2. Административное право: новое понимание сквозь призму судебной власти и нормоконтроля

Развитие в течение последних 10 лет российской правовой системы и административного права, в частности, позволяет говорить об известной революции в праве. Появились теории публичного и частного права, т.е. впервые в постсоветские годы вновь стали развиваться две важнейшие подсистемы правового регулирования: публичная и частная правовая система. Среди важнейших институтов и принципов публичного права начали выделять разделение властей, формирование исполнительной власти и ус-

⁴⁰ См.: Там же. С. 3. Некоторые ученые отрицательно относятся к идеи создания межрайонных административных судов. См., например: Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов //РЮ. 2003. № 2. С. 11.

тановление ее функций, формирование новой судебной власти, создание публичной службы (государственной и муниципальной), развитие теории публичных договоров и пр. Что касается государственной службы, то российское законодательство о публичной службе разрушило хаос в системе постсоветских отношений в сфере государственной службы⁴¹. Наконец, в 2001—2002 гг. были приняты новые процессуальные кодексы Российской Федерации: Гражданский процессуальный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях.

В частноправовой сфере начали формироваться по-новому такие отрасли права, как предпринимательское, договорное право, трудовое право, хозяйственное право и пр. Ведутся острые дискуссии по вопросу реформирования структуры Общей и Особенной частей административного права⁴². В. А. Юсупов полагает, что российские ученые-административисты в последние годы заметно ослабили внимание к проблемам теории исполнительной власти и к общей теории административного права, что негативно сказывается на формировании единой концепции административно-правового регулирования. Он считает существенной особенностью современного механизма административно-правового регулирования изменение его целевых установок⁴³.

Таким образом, история развития правовой системы способствует формированию логически законченной право-

⁴¹ См., например, некоторые из новых работ, посвященных институту государственной службы: Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: (Теоретико-административные аспекты). М.: Гос. ун-т управления, 2002; Гришковец А. А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // ГиП. 2002. № 12. С. 11—24; Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М.: “Статут”, 1999.

⁴² См.: Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М.: “Готика”, 2002.

⁴³ См.: Юсупов В. А. Административное право и современность // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисов ст. М.: Моск. ун-т МВД РФ, 2003. С. 12—14. О новых тенденциях в системе административно-правового регули-

вой сферы и в административном праве, а в соответствии с этим и созданию специальной подведомственности и специализации в системе судебной власти по делам, возникающим из публично-правовых отношений. То есть лишь с формированием административных судов можно будет говорить о законченности формирования новой правовой системы, соответствующей требованиям и общепринятым теоретическим и нормативным стандартам современного правового государства. Сейчас об административном праве ведут речь как о праве, основанном на учете общественных (публичных) интересов. Административное право становится правом обеспечения этих интересов, реализации прав и свобод человека и гражданина, гарантирования "общественного блага". Административное право находится в русле обеспечения общественного благосостояния.

В административном праве мы столкнулись с ломкой сложившихся в советские годы традиций, доктрины, теории, точек зрения ученых, представляющих науку административного права. Можно задать вопрос: а нужно ли ломать (ликвидировать) устои административно-правового регулирования и традиции в административном праве? По нашему мнению, нужно. Традиции всегда сильны и обусловлены своими внутренними соединениями, обычаями, "данными обязательствами", сложившимися отношениями и взглядами, распространностью мнений и иными типичными факторами. Сегодня нужно создавать "новый мир" административного права, развивать его новые традиции. Учитывая все лучшее, достигнутое в системе адми-

рования см. также: *Веремеенко И. И. Существующие трактовки финансово-правовых отношений и вопросы, которые они вызывают* //Там же. С. 16–18; *Килясханов И. Ш. Предмет административного права и актуальные проблемы структурного построения курса* //Там же. С. 9–12; *Шергин А. П. О концепции административной политики* //Там же. С. 14–16; *Князев С. Д. Административное право Российской Федерации: предмет, система, реформирование* //Правоведение. 2001. № 5. С. 37–53; *Он же. Современное российское административное право: состояние и перспективы развития* //Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 4. С. 28–40; *Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право*. СПб.: Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002.

нистративно-правового регулирования, новые административно-правовые традиции должны базироваться на современных идеях, доктринах, теоретических достижениях⁴⁴.

Создание нового “базиса” административного права предполагает появление иных теоретических догм в структуре административно-правового регулирования⁴⁵. В связи с этим нужно формировать базисные условия для развития российского административного права. Очевидно, вначале целесообразно задать вопрос: какое публичное управление должно соответствовать современным целям и задачам правового государства? Ответить на него непросто. Но делать это надо, если мы хотим развивать теорию административно-правового регулирования. Сегодня необходимы радикальные (конечно, не по признаку шоковой терапии) изменения представлений о роли и сущности административного права.

Иногда в современной литературе данная проблема затрагивается, при этом обсуждаются новые цели и принци-

⁴⁴ Здесь уместно вспомнить об одной из первых попыток реформирования административного права еще в конце 80-х гг. прошлого века. См.: Бахрах Д. Н., Манохин В. М., Павловский Р. С. Административное право и перестройка //Правоведение. 1988. № 6. С. 49–52. По нашему мнению, современное административное право требует разумно организованной “перестройки”.

⁴⁵ О развитии административного права в зарубежных странах в течение последних лет см.: Linke C. E. Europäisches Internationales Verwaltungsrecht. Frankfurt am Main, 2001; Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts /Schmidt-Aßmann E., Hoffmann-Riem W. (Hrsg.): Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts. Bd 1. Baden-Baden, 1993; Verwaltungskontrolle /Schmidt-Aßmann E., Hoffmann-Riem W. (Hrsg.): Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts. Bd 8. Baden-Baden, 2001; Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz /Schmidt-Aßmann E., Hoffmann-Riem W. (Hrsg.): Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts. Bd 9 Baden-Baden, 2002; Ibler M. Rechtspflegender Rechts-schutz im Verwaltungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999; Perspektiven der Verwaltungsforschung / Sommermann K.-P., Ziekow J. (Hrsg.). Berlin: Duncker & Humblot, 2002; Wyss M. Ph. Öffentliche Interessen — Interessen der Öffentlichkeit? Das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht. Bern: Stämpfli, 2001; Hoffmann-Riem W. Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung //Die Öffentliche Verwaltung. 1997. Heft 11. S. 433–442; Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit / Hrsg. Reiner Pitschas. Berlin: Duncker und Humblot, 1999.

пы административного права, к которым нужно стремиться. Например, Л. Л. Попов пишет о том, что административное право теперь все в большей мере призвано регулировать общественные отношения, возникающие между личностью и государством, между гражданином и органами исполнительной власти, а также отношения по обеспечению реализации прав и свобод граждан в сфере государственного управления, по их защите от возможного произвола, ущемления или ограничения субъективных прав и свобод со стороны должностных лиц⁴⁶. Эти задачи и функции административного права ранее не рассматривались в качестве основных или приоритетных направлений административно-правового регулирования и гарантирования. В новых целях и задачах видится и новая сущность административного права. Иногда к новой сущности административного права необоснованно, с нашей точки зрения, относят положение о том, что судьи, рассматривающие дела об административных правонарушениях, должны принадлежать к институту административной юстиции, и что эти суды будут называться административными⁴⁷. Административные суды, по нашему убеждению, должны создаваться с целью учреждения судебных инстанций, специализирующихся на разрешении административно-правовых споров.

Проблема “внешнего” оформления как всей судебной власти в России, так и ее самостоятельной ветви — административного судопроизводства непосредственно связана с более общей современной проблемой, а именно с проведением реформы правовой системы вообще и административного права в частности.

Административное право должно лучше “видеть” и “различать” управленческие отношения в других ветвях государственной власти, т.е. в сферах законодательной и судебной властей. Говорят, что нужен порядок во власти, а это значит, что нужен порядок во всех ее ветвях. Но

⁴⁶ См.: Попов Л. Л. Сущность административного права //Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисов ст. М.: Моск. ун-т МВД РФ, 2003. С. 4—5.

⁴⁷ См.: Там же. С. 7—8.

только обновленное административное право может обеспечить порядок в системе государственно-правовых отношений.

Новая сущность административного права, по нашему мнению, состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только в сферах исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной властей. Оно создает правовые средства их организации, эффективного функционирования и необходимого контроля. Иными словами, контрольные полномочия, например, судебной власти (судей и судов), устанавливающие и обеспечивающие режим законности организации и деятельности органов публичного управления и их должностных лиц; ограничивающие произвольное применение правовых норм и исправляющие юридические ошибки, применяются с целью поддержания действия, в широком смысле, принципа разделения властей и соответствия административной практики признанным стандартам современного правового государства.

Нормоконтрольная судебная деятельность может быть включена в предмет административно-правового регулирования, т.е. ее результаты, как и сама судебная практика, выступают в известном смысле источниками права. Поэтому вряд ли можно поддержать мнение В. Ершова, полагающего, что “суд, являющийся по своей правовой природе прежде всего правоприменительным органом, призванным рассматривать споры, может иметь право только необязательного толкования нормативных правовых актов лишь для данного конкретного дела (*ad hoc*), правом же обязательного толкования (разъяснения) могут быть наделены органы, принявшие нормативный правовой акт (auténtичное толкование)”⁴⁸. Признавая недействующей норму соответствующего правового акта управления, суд (судья) осуществил толкование⁴⁹ этой нормы, проверил ее

⁴⁸ Ершов В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: теория вопроса //РЮ. 2003. № 4. С. 9.

⁴⁹ О толковании Конституционным Судом РФ Конституции РФ см.: Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 532—569.

на соответствие положениям конкретного закона и в результате признал эту норму незаконной. Разве это не осуществление правотворческой функции, в результате которой принято судебное решение, обязывающее правотворческий орган (например, федеральное министерство) изменить подвергнутый судебному контролю нормативный правовой акт в соответствии с судейской волей?

Таким образом, пробелы в нормативных правовых актах могут устраиваться и судами (а не только, как считает В. Ершов, правотворческими органами). Вместе с тем в литературе встречается мнение, согласно которому решения, например Конституционного Суда РФ, содержащие толкование, распространяют свое действие на заранее неограниченное число общественных отношений, “однако они не содержат новых правовых норм и поэтому не могут считаться источниками права, хотя и обладают их некоторыми свойствами”⁵⁰. В качестве одной из тенденций, проявляющейся в российском праве, ученые отмечают усиление позиции судов именно в толковании законов, а не в развитии судебного прецедента как источника права⁵¹.

Наличие административного правосудия само по себе является выражением публичного интереса в области обеспечения эффективной и полноценной судебно-правовой защиты. Государство и общество обязаны предусмотреть в механизме осуществления государственной и муниципальной власти правовые средства, направленные на обеспечение и защиту субъективных публичных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов юридических лиц.

Публичные интересы становятся двигателем “юридического прогресса” в сфере организации и осуществления

⁵⁰ Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. С. 542.

⁵¹ См., например: Богдановская И. Ю. Судебный прецедент — источник права? // ГиП. 2002. № 12. С. 10; Кучин М. В. Нормотворческая деятельность судебных органов Российской Федерации и судебный прецедент //Право и политика. 2000. № 5; Тарасова В. В. Акты судебного толкования правовых норм: Юридическая природа и классификация /Под ред. М.И. Байтина. Саратов: Изд-во Сарат. гос. академии права, 2002.

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

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

Административное судопроизводство (административная юстиция или административные суды) в указанной системе общего административного права является фундаментом юридической конструкции, обеспечивающей судебно-правовую защиту физическим и юридическим лицам⁵²; оно выполняет функцию сдерживания и уравновешения административных мероприятий и действий, гарантирует режим законности в сфере организации и функционирования как законодательной, так и исполнительной ветви государственной власти. Формирование административных судов отвечает потребностям строительства правового государства, в котором четко установлены и обеспечены публичные интересы, означающие в данном случае необходимость заботы государства о судебно-правовой защите

⁵² См., например: *Фиалковская И. Д. Административная юстиция в области обеспечения прав человека: Проблемы теории и правового регулирования: Автограф дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997;* см. также: *Ершов В. В., Михалкин Н. В. Судебная власть и ее реформа как фактор национальной безопасности России //Закон и право. 2002. № 7. С. 7–13.*

субъективных публичных прав и свобод граждан и юридических лиц: “Публичный интерес указывает на обязанность государства осуществлять соответствующую этому интересу деятельность”⁵³.

Административная юстиция — один из правовых институтов, реально служащий интересам общества, государства и личности. Если не видеть в ней государственно-правовой и индивидуальной потребности и значимости, то тогда все попытки обеспечения публичного интереса в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина обречены в той или иной степени на неудачу. Судебно-правовой защите должны подлежать все гарантированные государством права и свободы человека и гражданина. При этом мы полностью разделяем мнение Г. В. Игнатенко, утверждающего, что правовой статус личности формируется не только из тех прав и свобод, которые зафиксированы в конституции государства и других национальных законах, но и прав и свобод, провозглашенных в международных договорах, т.е. международно признанных прав и свобод⁵⁴.

Очевидно, не случайно в качестве эпиграфа к своей книге А. Б. Зеленцов и В. И. Радченко взяли слова Г. Радбруха: “Последний камень в фундамент правового государства был, однако, положен только с введением административной юстиции”⁵⁵. В другой книге А. Б. Зеленцов также отмечает, что административная юстиция, существующая во многих странах в различных организационных и процессуальных формах, представляет собой один из формальных, но весьма значимых проявлений правового государства⁵⁶.

⁵³ Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // ГиП. 2002. № 9. С. 25; см. также: Михайлова С. В. Категория интереса в российском гражданском праве. М.: “Статус”, 2002. С. 54—81.

⁵⁴ См.: Игнатенко Г. В. Международно признанные права и свободы как компоненты правового статуса личности // Правоведение. 2001. № 1. С. 101.

⁵⁵ См.: Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России: (История и современность). С. 4.

⁵⁶ См.: Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. пособие. М.: Изд-во РУДН, 2002. С. 119.

В настоящее время российское административное право переживает стремительное развитие, изменяются представления о его предмете, правоотношениях, системе правового регулирования, источниках⁵⁷. Думается, несправедлив упрек Д. Н. Бахрака, который он сделал в адрес Ж. Веделя, цитируя слова последнего о том, что “под административным правом можно понимать право администрации”, а также совокупность норм, которые регламентируют деятельность этой администрации. Д. Н. Бахрак критикует Ж. Веделя за “очень общий” и “не совсем правильный” подход к определению предмета административного права⁵⁸. Вряд ли, с нашей точки зрения, нужно кри-

⁵⁷ См., например: *Бахрак Д. Н. Предмет и источники административного права России // Административное право на рубеже веков: Межвузов. сб. науч. трудов. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 6—27; Хазанов С. Д. Важные вопросы науки административного права //Там же. С. 28—47; Старилов Ю. Н. Главные направления осуществления современной доктрины российского административного права //Там же. С. 52—108; Бельский К. С. К вопросу о понятии “полицейская помощь” //Там же. С. 132—139; Демин А. А. Теория административного процесса нуждается в совершенствовании //Там же. С. 139—161; Зеленцов А. Б. Административный спор как правовая категория //Там же. С. 161—174; Панова И. В. Административному судопроизводству быть //Там же. С. 174—185; Игнатенко В. В. Административно-делiktное законотворчество: понятие и функции //Там же. С. 196—209; Адушкин Ю. С. Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) //Там же. С. 209—220; Россинский Б. В. Проблемы совершенствования института административного принуждения в сфере дорожного движения //Там же. С. 221—235; Демин А. В. Актуальные проблемы регионального законодательства об административных правонарушениях //Там же. С. 241—252; Конин Н. М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов: СГАП, 2001; Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003; Рогачева О. С. Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003; Костеников М. В., Куракин А. В. К вопросу о кодификации норм административного права //ГиП. 2002. № 4. С. 19—29; Они же. Принципы кодификации административного права России //Право и политика. 2001. № 6; Рыжов В. С. К реформированию понятийного аппарата административного права РФ //Право и политика. 2000. № 9.*

⁵⁸ См.: *Бахрак Д. Н. Предмет и источники административного права России. С. 6.*

тиковать в данном случае рассуждения Ж. Веделя. Теоретические положения его учебника бесчисленным количеством российских ученых многократно использовались за последние 30 лет при построении собственных представлений об административном праве. Многие идеи, теоретические конструкции и термины Ж. Веделя (порой непонятные для неподготовленного читателя) были заимствованы из его работ и развивались применительно к существу и темпам развития российского административного законодательства⁵⁹.

Можно уверенно констатировать, что в упомянутых Д. Н. Бахрахом словах Ж. Веделя вовсе нет попытки детального определения административного права и его предмета, их формулировки содержатся на других страницах весьма интересной книги известного французского ученого-административиста. Напротив, указанные слова Ж. Веделя — это самые общие рассуждения о назначении административного права в правовой системе и жизнедеятельности каждой цивилизованной страны, которая неизменно обладает административным правом⁶⁰. На самом деле, Ж. Ведель весьма глубоко, всесторонне и с огромным позитивным результатом подходит к пониманию и освещению административно-правовой материи. Это, кстати, свойственно французским ученым, о чем Ж. Ведель писал: “Может быть, слишком модно во Франции слепо хвалить административное право”⁶¹. Именно он всесторонне рассматривал основные причины появления, существования и развития административного права, принципы разделения административной и судебной властей; харак-

⁵⁹ Можно без преувеличения сказать, что Ж. Ведель благодаря работе, опубликованной 30 лет назад в Советском Союзе, может считаться в известном смысле основоположником российского административного права, ибо положения его книги расширили административно-правовой кругозор многих поколений как советских, так и российских ученых-административистов, которые в своих исследованиях в том или ином виде использовали положения указанной книги французского профессора.

⁶⁰ См.: Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Изд-во “Прогресс”, 1973. С. 55.

⁶¹ Там же. С. 61.

теризовал административное право как “право, создаваемое преимущественно судьей”⁶² (такое мнение в нашей стране сегодня, как и в 1973 г., пока еще не находит необходимой поддержки). Ж. Ведель показывал сущность и систему административного права Франции, анализируя такие вопросы, как: значение административной юстиции, деятельность административных судов и административных трибуналов; административный процесс; административный режим (ставший очень модным в российской науке административного права в течение нескольких последних лет); административные акты; административные договоры; принцип законности или юридической правомерности в деятельности публичной администрации; ответственность публичной администрации, ответственность публичного юридического лица, ответственность государства; структура администрации и система государственного управления; органы муниципального управления; публичные учреждения, публичные предприятия, объединения лиц свободных профессий; административная деятельность и административная полиция; публичная служба. Таким образом, даже неполное перечисление затронутых ученым в его классическом труде “Административное право Франции” вопросов дает возможность внимательному читателю увидеть всю глубину, всесторонность и безграничность отношений, входящих в предмет административного права.

Административное судопроизводство необходимо в настоящее время “обнаружить” в системе российского административного права, которое, как справедливо отмечает С. Д. Хазанов, “представляет собой довольно эклектичное объединение правовых норм, источников, актов, большинство из которых носит комплексный, межотраслевой характер”⁶³, так как административно-правовая деятельность включает в себя “диаметрально противоположные полюсы правовых явлений”: “исполнительная власть и правосудие, материальное и процессуальное, регулятивное и охранительное, законодательное и подзаконное, федера-

⁶² Ведель Ж. Административное право Франции. С. 57.

⁶³ Хазанов С. Д. Важные вопросы науки административного права. С. 28.

тивное и региональное”⁶⁴. С. Д. Хазанов отмечает потребность внедрения в административно-правовую среду таких понятий, как справедливость, формальное равенство, свобода, ценности субъективных прав личности⁶⁵. Думается, что административное судопроизводство способно как один из правовых институтов внедрить в систему административно-правовых ценностей справедливость, планомерность, законопослушание, правомерность, свободу, чувство достоинства, иные демократические ценности, обеспечивающие нормальное развитие общества.

При самых первых подходах к определению административного права многими авторами указывается управляемая сущность этой отрасли права. И это, очевидно, справедливо. Вместе с тем в литературе отмечается неполный и неточный подход при определении административного права как управляемого права. При этом, главным образом, показывается новая роль *правосудия по административным делам*, которое выполняет функцию судебного контроля за публичной администрацией⁶⁶. С нашей точки зрения, административное право всегда являлось в прошлом (даже тогда, когда под ним понималось “внутреннее управление”) и остается сегодня именно управляемым правом, ибо оно включает в себя не только правовые нормы, регламентирующие организацию и структуру публичного управления, систему органов и соответствующих административных процедур осуществления их компетенции, организацию и функционирование публичной службы и пр., но и организацию внешнего (в т.ч. судебного) контроля за практической деятельностью самой администрации. Мы хотим лишь подчеркнуть, что актуализация института административной юстиции, административного судопроизводства и административных судов, несомненно, изменяет представление о сущности административного права, но не затрагивает и не колеблет его основ и принципов административно-правового регулирования.

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ См.: Там же. С. 59.

⁶⁶ См.: Там же. С. 42.

ния. Само *судебное административное право*, конечно, украшает предмет административного права и видоизменяет его сущность и назначение в правовой системе и в обеспечении установленного правового режима действия административно-правовых норм. Однако правосудие по административным делам — это лишь одна из составляющих административное право частей.

На протяжении нескольких лет мы обосновывали в научной литературе мнение, в соответствии с которым практический административный процесс может считаться “новой” отраслью российского процессуального права⁶⁷. При этом главный смысл заключается в том, что на административный процесс и административно-процессуальное право необходимо смотреть не с традиционных “правоохранительных” и “процедурных” точек зрения, а с позиций, позволяющих увидеть в структуре юридического процесса административно-юстиционные (судопроизводственные) элементы и институты, т.е. такие правовые средства, которые характерны для судебной власти, осуществляющей судебный нормоконтроль и контроль за действиями и решениями органов публичного управления и их должностных лиц. Таким образом, целесообразно “рассмотреть” значимость и специальное назначение административного процесса в качестве процессуальной контрольной деятельности судебной власти, т.е. взглянуть на него как на административное судопроизводство.

В структуре традиционно понимаемого учеными административного процесса, как правило, выделяют большое количество так называемых административных производств и административных процедур. С. Д. Хазанов считает, что административная процедура представляет собой “нормативно установленный последовательный порядок

⁶⁷ См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. С. 42—56; Он же. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Изд-во НОРМА (Изд. группа НОРМА - ИНФРА-М), 2002. С. 427—439, 486—571; см. также: Бурков А. Л. К вопросу об отраслевой принадлежности института административной юстиции // ЖРП. 2003. № 4. С. 65.

реализации административно-властных полномочий, направленный на разрешение юридического дела или выполнение управленческой функции” и является одной из правовых форм, которые должны обеспечивать “согласованное функционирование материально-правовых и процессуально-правовых институтов, принципов, положений”⁶⁸. Заслуживает внимания исследователей подход С. Д. Хазанова к определению признаков административных процедур, их регламентации правовыми актами различной отраслевой принадлежности и юридической силы, к дифференциации административных процедур, их видам, например: а) позитивные процедуры реализации прав и обязанностей: регистрационные, разрешительные, экзамационные, правоудостоверительные, правонаделительные; б) контрольно-надзорные; в) административно-деликтные; г) административно-юрисдикционные; д) правореализационные процедуры. С. Д. Хазанов высказывает сомнение в том, что все перечисленные виды административных процедур и производств возможно объединить установленными нормативно едиными правовыми принципами⁶⁹. Иначе говоря, если следовать положениям разработанных теорий административного процесса, вся управленческая деятельность в ее процессуальных правовых характеристиках может быть поделена на многочисленные самостоятельные производства.

Тогда напрашивается вопрос: в каких взаимоотношениях и теоретико-прикладных связях находится юридический процесс (и, следовательно, его различные виды) с отношениями, которые возникают внутри всякой деятельности, в данном случае — в сфере деятельности органов публичного управления (государственного и муниципального)? Юридический процесс — это процессуальная форма функционирования судебной власти. Если проанализировать в деталях всю специальную литературу, то оказывается, что только административный процесс не рассматривается учеными в качестве института осуществления судом правосудия по соответствующим (например, админи-

⁶⁸ Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Рос. юрид. журнал. 2003. № 1. С. 59.

⁶⁹ Там же. С. 59—63.

стративным) делам. Все остальные виды юридического процесса — конституционное правосудие, гражданский процесс, уголовный процесс, арбитражный процесс, производство по делам об административных правонарушениях — непременно связываются с деятельностью российских судов, разрешающих в установленных рамках процессуальной деятельности различные по своему предмету споры (гражданские дела, уголовные дела, дела об оспаривании нормативных или ненормативных правовых актов, дела об административных правонарушениях и т.д.). Следует, правда, отметить, что к субъектам, рассматривающим дела об административных правонарушениях, кроме судей (мировых судей, судей общих и арбитражных судов) относятся и иные должностные лица, а также некоторые коллегиальные органы (например, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних).

1.3. К вопросу о термине “административное судопроизводство”: теоретико-нормативное изучение

Административное судопроизводство, являясь, с нашей точки зрения, важнейшим административно-правовым средством обеспечения и защиты публичных интересов, до настоящего времени не определено нормативно, что вызывает постоянные споры и двусмысленности в теории. Развитие в течение последних лет в России процессуального права и законодательства заставляет ученых вновь задуматься над термином “административное судопроизводство”, который содержится в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ.

Если проанализировать все основные российские федеральные законы, устанавливающие процессуальные формы осуществления судебной власти в России, т.е. конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство, то можно сделать вывод о соответствии указанной в Конституции РФ терминологии основным процессуальным категориям, содержащимся в ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации” (принят Государственной Думой 24 июня 1994 г.), Гражданском процессуальном кодексе РФ (принят Государственной Думой 23 октября 2002 г. и вступил в силу с 1 февраля 2003 г.),

Арбитражном процессуальном кодексе РФ (принят Государственной Думой 14 июня 2002 г. и вступил в силу 1 сентября 2002 г.), Кодексе РФ об административных правонарушениях (принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. и вступил в силу 1 июля 2002 г.) и Уголовно-процессуальном кодексе РФ (принят Государственной Думой 22 ноября 2001 г. и вступил в силу 1 июля 2002 г.).

Сравнение конституционных положений о формах осуществления судебной власти в России необходимо, главным образом, для установления тождества понятий “конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство” терминологии, содержащейся в самих законах, определяющих порядок такого судопроизводства. Посредством сравнения этих понятий можно подойти к выводу о том, что, например, уголовным процессом считается “уголовное судопроизводство”, гражданским процессом — “гражданское судопроизводство”, конституционной юстицией — “конституционное правосудие” или “конституционное судопроизводство”, а административным процессом должно считаться именно “административное судопроизводство”.

Главный смысл заключается в том, что Конституция РФ должна устанавливать понятия, которые определены и конкретизированы в других законодательных актах. Например, конституционное правосудие осуществляется Конституционным Судом РФ как судебным органом конституционного контроля. Термин “конституционное судопроизводство” используется законодателем очень часто в ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации” (например, ст. 1, 29, 30, 53). Иногда в этом законе обнаруживаются понятия “процесс” или “участники процесса” (ст. 52). Таким образом, посредством конституционного судопроизводства осуществляется судебный конституционный контроль⁷⁰.

⁷⁰ О компетенции Конституционного Суда РФ в области нормоконтроля см., например: Лазарев Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда РФ // РЮ. 2001. № 2. С. 8–11; Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. С. 569–599; Невинский В. В. Совершенствование нормоконтроля — задача российских судов // Рос. юрид. журнал. 2003. № 1. С. 22–26.

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

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

ГПК РФ не содержит понятия “административное судопроизводство”. Сразу же заметим, что практически одинаковые нормы, относящиеся, например, к предмету оспаривания административных актов, в арбитражном процессе называются административным судопроизводством, а в гражданском процессе таковыми не считаются! Статья 5 ГПК РФ определяет, что правосудие по гражданским делам, подведомственным судам общей юрисдикции, осуществляется только этими судами по правилам, установленным законодательством о гражданском судопроизводстве. В соответствии с п. 2. ст. 11 ГПК РФ, суд, установив при разрешении гражданского дела, что нормативный право-

вой акт не соответствует нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, применяет нормы акта, имеющего наибольшую юридическую силу.

Статья 22 ГПК РФ определяет подведомственность гражданских дел судам. Среди них — дела, возникающие из *публичных правоотношений* (они перечислены в ст. 245 ГПК РФ): по заявлениюм граждан, организаций, прокурора об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, если рассмотрение этих заявлений не отнесено федеральным законом к компетенции иных судов; по заявлениюм об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; по заявлениям о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан РФ; иные дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к ведению суда. Подраздел III ГПК РФ называется “Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений”. Таким образом, законодатель не использует традиционно применяемый в российской науке и в законодательстве термин “дела, возникающие из *административных правоотношений*”; следует заметить, что термин “публичные правоотношения” в ГПК РФ не определяется.

Законодатель, видимо, учитывая иное качественное содержание административно-правового спора, устанавливает некоторые особенности его рассмотрения. Например, активная роль суда в разрешении дела. В соответствии с п. 2. ст. 249 ГПК РФ при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела. Должностные лица, не исполняющие требований суда о предоставлении доказательств, могут быть подвергнуты штрафу в размере до десяти установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда.

Вряд ли стоит преждевременно оценивать положения нового российского гражданского процессуального зако-

на⁷¹. Однако даже “беглый” просмотр его структуры относительно проблемы административного судопроизводства позволяет говорить о многих неточностях и концептуальных недоработках, которые стали, по нашему мнению, результатом “поверхностной” законодательной деятельности и игнорирования весьма актуальных положений сформировавшегося к настоящему времени административного законодательства, а также главных черт новых доктрин в системе административно-правового регулирования. Становится очевидной реализация непонятной стратегии в системе законотворчества, когда принимаемые практически в одно и то же время важнейшие федеральные законы содержат противоречивые положения. Здесь достаточно лишь вспомнить “конкурирующие” нормы нового Арбитражного процессуального кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 20 января 2003 г. “О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации” признаны утратившими силу следующие постановления Пленума Верховного Суда РФ, которые имели важное значение в системе административной юстиции нашей страны:

- 1) “О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону” от 27 апреля 1993 г. № 5 (в редакции постановлений Пленума от 21 декабря 1993 г. № 11, от 25 октября 1996 г. № 10, от 25 мая 2000 г. № 19 и от 24 апреля 2002 г. № 8);
- 2) “О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан” от 21 декабря 1993 г. № 10 (в редакции постановлений Пле-

⁷¹ См.: Постановление № 2 Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 января 2003 г. “О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации” // РЮ. 2003. № 3. С. 74–77; Жуйков В. ГПК РФ: порядок введения в действие / РЮ. 2003. № 2. С. 2–6; Он же. ГПК РФ и другие источники гражданского процессуального права // РЮ. 2003. № 4. С. 10–14.

нума от 25 октября 1996 г. № 10, от 14 февраля 2000 г. № 9, от 25 мая 2000 г. № 19, от 24 апреля 2002 г. № 8);

3) "О некоторых вопросах рассмотрения судами в порядке гражданского судопроизводства жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях" от 14 апреля 1988 г. № 4 (в редакции постановлений Пленума от 21 декабря 1993 г. № 11, от 25 октября 1996 г. № 10, от 10 октября 2001 г. № 11).

В указанном постановлении вновь отмечается, что ГПК РФ определяет порядок производства по делам, возникающим из публичных правоотношений (подраздел III, главы 23—26). Новый ГПК РФ не устанавливает судебной процедуры производства по делам об административных правонарушениях, в том числе порядок рассмотрения жалоб на постановления, вынесенные по делам об административных правонарушениях (этот порядок установлен КоАП РФ).

ГПК РФ не допускает возможности оспаривания в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, решений и действий (бездействия) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений. Следовательно, указанные дела теперь должны рассматриваться как дела по спорам о защите субъективного права по правилам искового производства с соблюдением общих правил подсудности (ч. 3 п. 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г.). Дела об оспаривании нормативных правовых актов подведомственны судам общей юрисдикции независимо от того, физическое или юридическое лицо обращается в суд, а также какие правоотношения регулирует оспариваемый нормативный правовой акт (ч. 1 и 2 ст. 251 ГПК РФ). Исключение составляют дела об оспаривании таких нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ (ч. 3 ст. 251 ГПК РФ), и дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (п. 2 ст. 29 Арбит-

ражного процессуального кодекса РФ), т.е. когда федеральный закон содержит *специальную норму*, которая относит дела об оспаривании конкретного нормативного правового акта к компетенции арбитражных судов.

В соответствии с ч. 2 ст. 251 ГПК РФ с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части вправе обратиться Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом *нарушена их компетенция*. Под термином “нарушение компетенции” следует понимать регулирование оспариваемым нормативным правовым актом тех отношений, которые в соответствии с законом должны регламентироваться издаваемыми перечисленными лицами нормативными правовыми актами.

В соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, признает нормативный правовой акт *недействующим* полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Прокурор вправе принести представление в суд второй или надзорной инстанции на судебное постановление лишь в случае, если он участвует в деле (ч. 2 ст. 320, ч. 1 ст. 331, ст. 336, ч. 1 ст. 371, ч. 3 ст. 376).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает во многих статьях термин “производство по делам об административных правонарушениях” (раздел 4 КоАП РФ); и здесь, напротив, мы нигде не найдем термина “административное судопроизводство”. Да и задачи как законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ), так и производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ) существенно отличаются от задач

судопроизводства и сводятся в основном к всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела об административном правонарушении, разрешению его в точном соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, а также к выявлению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Статья 23.1. КоАП РФ устанавливает, что судьи (гражданских военных судов, районных судов, арбитражных судов⁷², мировые судьи) рассматривают дела об административных правонарушениях.

Учеными традиционно подчеркивается, что законодатель не определяет содержание и пределы административного судопроизводства⁷³. Можно поставить вопрос о том, что имел в виду законодатель в 1993 г., когда принималась Конституция РФ, под термином “административное судопроизводство”? Может быть, это делалось в соответствии с его далеко идущими планами, и он уже тогда понимал необходимость судебного рассмотрения административно-правовых споров? Получается, что в 1993 г. предвидели полезность административно-процессуальной формы, которой в России до того времени не существовало? Анализируя специальную литературу, можно констатировать, что “новая” теория административной юстиции и административного судопроизводства в постсоветской России стала складываться лишь лет пять назад, т.е. именно тогда специалисты актуализировали эту терминологию.

Следовательно, в начале 90-х гг. прошлого столетия под “административным судопроизводством” понимали либо производство по делам об административных правонарушениях, либо иной процессуальный институт, определяющий

⁷² См.: Петрова С. Некоторые вопросы административной ответственности юридических лиц в практике арбитражных судов // ХиП. 2002. № 8. С. 123–128; Хазанов С. Д. Правосудие по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах: Вопросы теории и практики // Практика. Комментарии. Обзоры. 2001. № 1. С. 110–117.

⁷³ См., например: Вицин С. От формирования судебной системы к ее реформированию. С. 3.

правосудие по административным делам, хотя сам термин “административные дела” вовсе не устанавливался. Точнее говоря, в ст. 126 Конституции Российской Федерации содержится термин “административные дела, подсудные судам общей юрисдикции”. Однако и в данном случае, с нашей точки зрения, под ним понимаются дела об административных правонарушениях. Хотя в конечном счете весьма трудно предполагать, что имел в виду законодатель, закрепляя в конституционно-правовых нормах термины “административное судопроизводство” и “административные дела”.

С нашей точки зрения, российский законодатель 10 лет назад в ст. 118 Конституции РФ назвал административным судопроизводством производство по делам об административных правонарушениях. Но поскольку отраслевое административно-процессуальное законодательство не содержало такого термина (и, следовательно, тогда было трудно понять его содержание), можно предположить и то, что законодатель имел в виду под термином “административное судопроизводство” производство по делам, возникающим из административно-правовых споров (публично-правовых отношений). Впрочем, не исключено и двоякое объяснение данного понятия. Далее мы вновь попытаемся обосновать вывод о том, что именно названная конституционно-правовая норма содержит идею формирования в России административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти.

В целях преодоления противоречивости и сложности конституционно-правовых “формулировок”, а также пробелов законодательного регулирования Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии федеральных законов и иных нормативных правовых актов Конституции РФ, разрешает споры о компетенции, проверяет конституционность закона и в итоге принимает постановления. Вот и по вопросу о правовом содержании понятия “административное судопроизводство” Конституционным Судом РФ в постановлении от 28 мая 1999 г. № 9-П “По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами

граждан ...” указывается: законодательство об административных правонарушениях предусматривает, что суды (судьи) в рамках осуществления административного судопроизводства наделены как полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности, так и полномочиями по контролю за законностью и обоснованностью постановлений о наложении административных взысканий, выносимых другими уполномоченными на это органами (должностными лицами)⁷⁴. Таким образом, в данном случае Конституционный Суд РФ подтвердил наше предположение о том, что конституционная норма ст. 118 об административном судопроизводстве заключает в себе административно-юрисдикционный потенциал, т.е. оно (административное судопроизводство) понималось законодателем в 1993 г. как производство по делам об административном правонарушении.

Напомним, что действующее законодательство об административных правонарушениях никаким образом “не предусматривает” и не использует термин “административное судопроизводство”. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РФ “О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением” от 18 июня 1993 г. определяет, что “судопроизводство по делам, связанным с рассмотрением деяний, предусмотренных оспариваемыми положениями, должно быть административным судопроизводством независимо от того, осуществляется ли оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом”⁷⁵. В этом постановлении обратим внимание на термин “деяние”, т.е. именно с деликтом (деянием) Конституционный Суд РФ связывает административное судопроизводство по делам о таком правонарушении. В связи с этим в литературе предлагается весьма интересная дифференциация административного судопроизводства на две формы: а) административно-

⁷⁴ СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2890.

⁷⁵ СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173.

тяжебная юрисдикция (административная юстиция); б) административно-деликтная юрисдикция⁷⁶.

Сформулированные Конституционным Судом РФ в указанных постановлениях принципиальные положения относительно понимания термина “административное судопроизводство” могут быть подвергнуты критическому анализу и вызывают у отдельных авторов непонимание. Например, О. Ю. Котов, рассматривая в своей диссертации проблему влияния решений Конституционного Суда РФ на гражданское судопроизводство, критикует необоснованно широкое, с его точки зрения, толкование понятия “административное судопроизводство” Конституционным Судом РФ и выражает сомнение в обоснованности его правовых позиций по данному поводу: “Видимо, ситуация, когда суд налагает административное взыскание, относится к области административного судопроизводства. Судебная же проверка законности деятельности органа управления, наложившего взыскание, относится к вопросам, регулируемым гражданским процессуальным законодательством.

Сравнительный анализ обоих институтов показал, что рассмотрение дел о наложении административного взыскания и проверка законности действий государственных органов по его наложению регулируются различными отраслями, более того, различны и основные компоненты данных правоотношений”⁷⁷. Следует отметить, что такой порядок существовал до вступления в силу 1 июля 2002 г. нового Кодекса РФ об административных правонарушениях. В настоящее время постановления органов и должностных лиц о применении административных наказаний в случае их обжалования в суд рассматриваются последним по процессуальным правилам, установленным КоАП РФ.

⁷⁶ См.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: (Теоретико-методологические подходы к исследованию) //Правоведение. 2000. № 1. С. 70. О двух видах административного судопроизводства (по делам об административных правонарушениях и в связи с проверкой законности актов субъектов публичной власти) говорит Д. Н. Бахрах. См.: Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов. С. 10.

⁷⁷ Котов О. Ю. Влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации на гражданское судопроизводство: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 23—24.

Некоторые авторы, детально изучающие проблему административного судопроизводства и развивающие идею о разграничении видов судопроизводства, предлагают вариант, основанный на сочетании частного и публичного права. В соответствии с таким подходом преступления и административные правонарушения, с одной стороны, являются действиями, затрагивающими публичный интерес; тогда у государства возникают притязания к лицам, совершившим, например, административные правонарушения, а соответствующие должностные лица (в том числе и судьи) рассматривают дела об административных правонарушениях. С другой стороны, у субъекта права могут возникнуть притязания к самому государству (к его представителям, должностным лицам, государственным или муниципальным служащим). По мнению С. Вицина, порядок разрешения таких споров должен составлять основу административного судопроизводства⁷⁸. Таким образом, и данная концепция исходит из необходимости полнейшего разграничения терминов “административное судопроизводство” и “производство по делам об административных правонарушениях”.

Судебная статистика Верховного Суда РФ выделяет среди рассмотренных дел уголовные, гражданские и *административные дела*, причем последние считаются делами об административных правонарушениях⁷⁹. В некоторых случаях можно наблюдать путаницу с определением характера дел: иногда говорят, что мировые судьи рассматривают гражданские, уголовные дела и дела об административных правонарушениях; районные суды — гражданские, уголовные и административные дела; суды уровня субъекта РФ — гражданские, уголовные и административные дела; военные суды — гражданские, уголовные, административные дела и дела об административных правонарушениях⁸⁰. Однако ни в одном из перечисленных слу-

⁷⁸ См.: Вицин С. От формирования судебной системы к ее реформированию. С. 4.

⁷⁹ См., например: Судебная статистика за 2001 г. // РЮ. 2002. № 8. С. 69—70.

⁸⁰ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В. Д. Карповича. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Юрайт-М; Новая правовая культура, 2002. С. 887—888.

чаев авторы не указывают принципиальных различий понятий “административные дела” и “дела об административных правонарушениях”.

Ученые, комментирующие соответствующие статьи Конституции РФ, понимают административное судопроизводство именно в смысле осуществляемого судьями производства по делам об административных правонарушениях. Например, в одном из комментариев к Конституции РФ отмечается, что регулирование административного судопроизводства в соответствии с п. “к” ст. 72 Конституции РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, “поэтому установление порядка административного судопроизводства КоАП, который был принят до введения в действие Конституции, не противоречит конституционным положениям о разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами”⁸¹. Таким образом, в данном толковании административное судопроизводство устанавливается КоАП.

Однако самим законодателем деятельность по применению административных наказаний (даже если это осуществляется судьями) административным судопроизводством не называется. Думается, что при принятии решения и установлении конституционности тех или иных норм федеральных законов Конституционный Суд РФ должен находиться в “границах или пределах” категорий и терминов, используемых самим законодателем; если же в законодательных актах какой-либо термин отсутствует вообще, то следует исходить из характера регулируемых указанным законом отношений и не давать данному понятию расширительное толкование. То есть вряд ли оправданно, когда Конституционный Суд РФ, пытаясь “оценить” соответствующие статьи Кодекса об административных правонарушениях, в которых отсутствует термин “административное судопроизводство”, вместе с тем определяет легитимность указанной категории для производства в судах дел об административных правонарушениях. Можно задать вопрос: почему же тогда КоАП РФ 2002 г. не установил в своих статьях понятие “административное судопроизводство”?

⁸¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 827.

Суд осуществляет правосудие по спорным делам, содержащим спорные правоотношения. Как отмечается в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 “О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации” участниками спорных правоотношений (по делам, которые рассматриваются арбитражными судами) могут быть юридические лица, индивидуальные предприниматели, а в случаях, предусмотренных Арбитражным процессуальным кодексом РФ и иными федеральными законами, Российской Федерации, ее субъекты, муниципальные образования, государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы, должностные лица, образования, не имеющие статуса юридического лица, и граждане, не имеющие статуса индивидуального предпринимателя.

Таким образом, там, где нет правового спора, вряд ли нужен и суд, рассматривающий по законодательно установленным процедурам соответствующие споры (притязания, иски, противоречия). Дела об административных правонарушениях — это дела о применении наказания, т.е. возникающие в известном смысле вне спорных отношений, это дела о деликте — административном правонарушении. Государство обязано создать условия и формальный порядок разрешения таких дел и применения к виновным в совершении правонарушений установленных наказаний (уголовных или административных). Административные дела — это дела о претензии (о жалобе), это притязание субъекта права к государству, административной власти, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему.

Поэтому, если строго анализировать ст. 118 Конституции Российской Федерации, приходится сделать вывод о том, что именно в Конституции РФ заложена идея формирования административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти в стране. Если бы законодатель, формулируя содержание ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, понимал бы под “административным судопроизводством” “производство по делам об административных правонарушениях”, то тогда нужно было бы данную ста-

тью дополнить термином “производство по делам об административных правонарушениях”. Думается, что законодатель целенаправленно (“сознательно”) сформулировал ч. 2 ст. 118 Конституции РФ таким образом, когда под “административным судопроизводством” нужно понимать рассмотрение судом дел, возникающих из административно-правовых и иных публично-правовых отношений.

Новый Арбитражный процессуальный кодекс РФ наиболее юридически грамотно распределил подведомственность дел арбитражному суду (ст. 27—33 АПК РФ). Хотя термин “арбитражное судопроизводство”, “правосудие в арбитражных судах” или “судопроизводство в арбитражных судах”, как мы уже говорили, не указывается в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, АПК РФ дает весьма детальное представление о сущности этих категорий. Статья 1 АПК РФ относит к “судопроизводству в арбитражных судах” осуществляемое арбитражными судами в РФ правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности путем разрешения экономических споров и рассмотрение иных дел, отнесенных к их компетенции АПК РФ и другими федеральными законами, по правилам, установленным законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах.

Порядок судопроизводства в арбитражных судах определяется Конституцией РФ, ФКЗ “О судебной системе Российской Федерации” и ФКЗ “Об арбитражных судах в Российской Федерации”, Арбитражным процессуальным кодексом РФ и принимаемыми в соответствии с ними другими федеральными законами.

Если международным договором РФ установлены иные правила судопроизводства, чем тем, которые предусмотрены законодательством РФ о судопроизводстве в арбитражных судах, применяются правила международного договора (п. 3 ст. 3, п. 4 ст. 13 АПК РФ). Арбитражный суд, согласно международному договору РФ, федеральному закону, соглашению сторон, заключенному в соответствии с ними, применяет нормы иностранного права, при этом арбитражным судом должно устанавливаться содержание этих норм, согласующееся с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответствую-

шем иностранном государстве (п. 5 ст. 13, п. 1 ст. 14 АПК РФ).

Так как в настоящее время рождается новое соотношение материальных и процессуальных норм российского административного права⁸², а сами административно-процессуальные нормы содержатся в главных российских процессуальных кодексах (ГПК РФ и АПК РФ), то совершенно справедливо мнение Г. В. Игнатенко и И. В. Федорова о необходимости учета международно-правовых аспектов взаимодействия материальных и процессуальных норм, регулирующих соответствующие отношения⁸³. Общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ включаются в российскую правовую систему. Эта принципиально важная конституционная норма относится к организации, формированию и деятельности государственных органов всех ветвей государственной власти. Судебная власть в России должна строиться и осуществляться не только на основе внутригосударственных национальных правовых норм, но и с учетом норм, которые содержатся в международном праве. Единство судебной системы РФ обеспечивается многими принципиальными положениями, в том числе путем применения всеми судами Конституции РФ, федеральных конституци-

⁸² См., например: *Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация* //Рос. юрид. журнал. 2003. № 1. С. 58—63; *Тихомиров Ю. А., Данилычева Д. и др. Нужен закон об административных процедурах* //Право и экономика. 2001. № 6. С. 61—64; *Старилов Ю. Н. Российское административное право: к вопросу о соотношении материальных и процессуальных норм* //Там же. С. 53—58.

⁸³ См.: *Игнатенко Г. В., Федоров И. В. Международно-правовые аспекты взаимодействия материальных и процессуальных норм в АПК и ГПК РФ* //Рос. юрид. журнал. 2003. № 1. С. 36—41; см. также: *Боброва В. Международные правовые стандарты в российской правоприменительной практике* //Рос. юстиция. 2003. № 3. С. 5—6; *Рекомендации о применении общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров* // Там же. С. 6—8; *Горшкова С. А. Европейская защита прав человека и реформирование российской судебной правовой системы* //ЖРП. 2002. № 7. С. 99—112; *Светланов А. Г. Проблемы взаимосвязи судопроизводства в международном гражданском процессе* //ГиП. 2002. № 10. С. 41—47.

онных законов, федеральных законов, а также общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации (ст. 3 ФКЗ “О судебной системе Российской Федерации”).

Если проанализировать основные российские процессуальные кодексы и федеральные конституционные законы, устанавливающие формы и порядок осуществления судопроизводства (ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации”, ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ, УПК РФ), то можно уверенно констатировать наличие в каждом из них положения, в соответствии с которым допускается применение правил международного договора в случае, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом. Следовательно, российскими судами могут применяться международно-правовые нормы. Общепризнанные принципы и нормы международного права формируют общее международное право, устанавливаются в резолюциях международных организаций, официально признаются всеми или почти всеми государствами и требуют обязательного исполнения и соблюдения⁸⁴. Международный договор РФ является частью правовой системы России тогда, когда он отвечает одновременно следующим признакам: а) наличие письменной формы заключения; б) вступление в силу и обязательность действия для Российской Федерации; в) четкость и конкретность его положений; наличие способности оказывать регулирующее воздействие на отношения с участием субъектов национального права (самоисполнимые международные договоры); г) официальное опубликование в соответствии с действующим российским законодательством⁸⁵. Таким образом, вышеперечисленные требования обусловливают применение международных договоров при осуществлении судопроизводства российскими судами.

Одним из актуальных и сложных современных вопросов является также формирование современной российской

⁸⁴ См.: Богуславский М. М. Международное частное право. М.: Юристъ, 1998. С. 29—30; Лукашук И. И. Международное право: Общая часть. М.: БЕК, 1997; Зимненко Б. Л. Нормы международного права в практике арбитражных судов //Вестн. ВАС. 2002. № 8. С. 123.

⁸⁵ См.: Зимненко Б. Л. Указ. соч. С. 124.

судебной системы и ее возможное реформирование в соответствии с международно-правовыми стандартами. Иными словами, не менее важной (наряду с правоприменением, непосредственным рассмотрением судами дел и споров) становится проблема дальнейшего проведения судебной реформы, установления оптимального распределения подведомственности судов, достижения оптимальной структуры судебной власти, обеспечения доступности правосудия и, наконец, эффективной защиты субъективных публичных прав и свобод человека и гражданина, а также интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Поэтому в качестве основных задач судопроизводства в арбитражных судах законодателем выделяются следующие:

- защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в указанной сфере;
- обеспечение доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- справедливое публичное судебное разбирательство в установленный законом срок независимым и беспристрастным судом;
- укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- формирование уважительного отношения к закону и суду;
- содействие становлению и развитию партнерских деловых отношений, формированию обычаяев и этики делового оборота.

“Правосудие в арбитражных судах” или “судопроизводство в арбитражных судах” — это базовые понятия, используемые законодателем в АПК РФ (например, ст. 1—

3, 7 АПК РФ). Кроме этих категорий, законодатель применяет также “порядок административного судопроизводства” (ч. 1 ст. 29 АПК РФ) и “правила административного судопроизводства” (п. 1 ст. 189 АПК РФ). В литературе встречается сегодня и такой термин, как “экономическое правосудие”⁸⁶. Установление в арбитражном процессе административного судопроизводства — как термина, так и соответствующего порядка рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, — обусловлено и необходимостью глубокой дифференциации в арбитражных судах судебных процедур⁸⁷.

Арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. В соответствии с п. 2 ст. 27 АПК РФ арбитражные суды разрешают экономические споры и рассматривают иные дела с участием:

- а) организаций, являющихся юридическими лицами;
- б) граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, который приобретен в установленном законом порядке;
- в) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- г) государственных органов, органов местного самоуправления;
- д) иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

⁸⁶ См.: Яковлев В. Ф. О новом Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации //Вестн. ВАС. 2002. № 8 (спец. приложение). С. 171; Он же. Экономическое правосудие в России //Рос. юрид. журнал. 2003. № 1. С. 26–28.

⁸⁷ Комментарий нового арбитражного процессуального законодательства см., например: Андреева Т. Вопросы компетенции арбитражных судов в новом Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации //Хип. 2002. № 9. С. 46–50; Андреева Т. К., Зайцева А. Г. О новеллах Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Вестн. ВАС. 2002. № 9. С. 5–17; № 10. С. 5–16; Бойков О. Арбитражный процессуальный кодекс 2002 года: повышение эффективности судебной защиты //РЮ. 2002. № 10. С. 2–6.

К подведомственности арбитражных судов федеральным законом могут быть отнесены и иные дела.

Анализируя нормы АПК РФ по распределению подведомственности дел арбитражным судам, можно констатировать наличие нескольких важнейших положений, относящихся к административному судопроизводству.

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

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

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

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

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

б) об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (пп. 2 ст. 29, ст. 197—201 АПК РФ);

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

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

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

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

Следовательно, внимательно изучая многочисленные нормативные положения АПК РФ, касающиеся административного судопроизводства, можно констатировать дуализм его правового процессуального содержания. С одной стороны, административное судопроизводство в арбитражном процессе связывается с обеспечением законности в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и иных органов, т.е. когда арбитражный суд рассматривает дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности⁸⁸. С другой стороны, административное судопроизвод-

⁸⁸ См.: Хазанов С. Д. Новый процессуальный порядок оспаривания в арбитражных судах постановлений по делам об административных правонарушениях // Бизнес, Менеджмент и Право. 2003. № 2. С. 102—108; Он же. Правовой режим разрешения в арбитражных судах административно-деликтных споров //Рос. юрид. журнал. 2002. № 1. С. 28—38; Петренко Н. П. О новых тенденциях в арбитражном про-

ство в арбитражном процессе имеет явно юрисдикционно-принудительный характер, ибо арбитражные суды могут рассматривать отнесенные к их компетенции дела об административных правонарушениях, а также дела о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, обязательных платежей и санкций. Результатом первого вида судопроизводства является решение суда о признании оспариваемого акта или отдельных его положений соответствующими или не соответствующими (в этом случае, следовательно, и не действующими полностью или в части) иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, в то время как итогом юрисдикционного процесса (разбирательства) становится вынесение постановления о применении административного наказания. И тем не менее, с точки зрения законодателя, оба этих вида судебной деятельности называются "административным судопроизводством".

Не оспаривая такого положения вещей, можно лишь предположить, что термин "административное судопроизводство" имеет, по меньшей мере, двойственное значение: "позитивное", направленное на обеспечение законности в деятельности органов и должностных лиц публичного управления; "негативное", направленное на применение административной ответственности к правонарушителям, совершившим административные правонарушения. С нашей точки зрения, это дает основания для двойственного толкования содержащегося в ст. 118 Конституции РФ понятия "административное судопроизводство", т.е., во-первых, как судебной деятельности по осуществлению контроля за административным нормотворчеством, за нормативными и ненормативными правовыми актами и, во-вторых, как применение судами административных наказаний. На наш взгляд, именно судебная деятельность по осуществлению нормоконтроля, а также по рассмотрению

цессе: теория и практика // Там же. С. 38—47; Окунев А. И. Административное судопроизводство в арбитражных судах: проблемы обеспечения правовой защиты организаций //Бизнес, Менеджмент и Право. 2003. № 2. С. 138—139.

административно-правовых споров и должна считаться административным процессом. А деятельность по рассмотрению арбитражными судами дел об административных правонарушениях является производством по делам об административных правонарушениях.

Дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, с особенностями, установленными в третьем разделе АПК РФ, если иные правила административного судопроизводства не предусмотрены федеральными законом (п. 1 ст. 189 АПК РФ). В главах 23—24 АПК РФ установлены основные процессуальные положения рассмотрения дел об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, решений и действий органов публичной власти и их должностных лиц: порядок рассмотрения дел об оспаривании правовых актов; право на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании правового акта недействующим; требования к указанному заявлению; судебное разбирательство; решение суда по делу об оспаривании правового акта.

При рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов арбитражный суд в судебном заседании: 1) осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельного положения; 2) устанавливает соответствие его федеральному конституционному закону, федеральному закону и иному нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу; 3) определяет полномочия органа или лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт (п. 4 ст. 194 АПК РФ).

При рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании: 1) осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия); 2) определяет их соответствие закону или иному нормативному правовому акту; 3) устанавливает наличие полномочий у органа или лица, принявших оспариваемый акт, решение или совершивших

действия (бездействие); 4) выявляет, нарушает ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (п. 4 ст. 200 АПК РФ). Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными.

Глава 25 АПК РФ содержит правила рассмотрения дел об административных правонарушениях. Причем законодатель предусмотрел два вида такого административного судопроизводства: 1) порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенных федеральным законом к подведомственности арбитражных судов; 2) порядок рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности⁸⁹.

Когда речь идет о рассмотрении арбитражным судом заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности уполномоченными должностными лицами в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, то законодатель применяет “старосоветский” термин “административные органы”, никогда и нигде не объясняя и не определяя его. Думается, использование этого понятия в новом АПК РФ вряд ли обосно-

⁸⁹ См.: Постановление № 2 Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 января 2003 г. “О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” //Вестн. ВАС. 2003. № 3. С. 24—30.

ванно; тем более, что АПК РФ применяет традиционно грамотную юридическую “фразеологию” в случае оспаривания нормативных или ненормативных правовых актов, например, государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы, должностные лица.

В порядок рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности включаются: основания возбуждения производства; подача заявления о привлечении к административной ответственности; требования к заявлению; судебное разбирательство по делам о привлечении к административной ответственности; решение арбитражного суда по делу о привлечении к административной ответственности. Такие же элементы определяются в АПК РФ и для порядка рассмотрения дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. По результатам рассмотрения заявления о привлечении к административной ответственности арбитражный суд принимает решение: 1) о привлечении к административной ответственности; 2) об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности. Хотя ст. 29.9. КоАП РФ устанавливает иные наименования решений по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении: 1) о назначении административного наказания; 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

В соответствии с п. 2 и 3 ст. 211 АПК РФ, судебное разбирательство при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности может заканчиваться принятием решения: 1) о признании незаконным и об отмене оспариваемого решения полностью или в части либо об изменении решения; 2) об отказе в удовлетворении требований заявителя.

В связи с принятием Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24 июля 2002 г. и в целях правильного и единообразного применения его положений арбитражными судами Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ принял Постановление № 11 от 9 декабря 2002 г. “О некоторых

вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации”⁹⁰.

Представителями системы арбитражных судов отмечается необходимость дальнейшего совершенствования процессуального законодательства, а именно законодательства, устанавливающего особенности разрешения административных споров. По мнению В. Ф. Яковлева, “наше административное правосудие на сегодняшний день вообще неправильно поставлено. В отличие от других государств мира, где в административные суды обращаются граждане и юридические лица, обжалующие незаконные действия государственных органов, наше законодательство построено так, что в суды обращаются в основном государственные органы. Таким образом, по административным делам суды превращаются в придаток административных органов и нарушается принцип разделения властей. Судам приходится рассматривать огромное количество дел, где нет споров, потому что налогоплательщики не обжалуют решения о наложении на них санкций”⁹¹. Поэтому В. Ф. Яковлев предложил перестроить административное правосудие с тем, чтобы максимально эффективно были использованы досудебные процедуры и “суды разрешали споры, а не были бы придатком административных органов управления”⁹². В данном случае имеется в виду административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях, что, согласно Арбитражному процессуальному кодексу РФ, является административным правосудием.

Качество и количество рассматриваемых судами административно-правовых споров демонстрирует судебная статистика. Например, арбитражными судами Российской Федерации в 2000 г. разрешено 11301 дело о признании недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов (кроме налоговых), что на 3224 дела (или на 39,9 %) больше,

⁹⁰ См.: Вестн. ВАС. 2003. № 2. С. 5–12.

⁹¹ Яковлев В. Ф. О ходе реализации Федеральной целевой программы развития судебной системы России на 2002–2006 годы, итогах работы в 2002 году и новых задачах системы арбитражных судов // Вестн. ВАС. 2003. № 4. С. 17.

⁹² Там же. С. 18.

чем в 1999 г. (8077 дел); в 2000 г. ими было рассмотрено 1438 дел об обжаловании отказа в государственной регистрации, что на 394 дела (или на 37,7 %) больше, чем в 1999 г. (1044 дела); в 2000 г. арбитражные суды рассмотрели 13139 дел о признании недействительными актов налоговых органов, что на 4314 дел (или на 48,9%) больше по сравнению с 1999 г. (8825 дел)⁹³. В 2001 г. этими судами было разрешено 15336 дел о признании недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов (кроме налоговых), что на 4035 дел (или на 35,7 %) больше, чем в 2000 г. (11301 дело); в 2001 г. арбитражные суды рассмотрели на 8483 (или на 64,6 %, а всего — 21622) дела больше о признании недействительными актов налоговых органов по сравнению с 2000 г. (13139 дел)⁹⁴. Весьма интересна также статистика рассмотрения арбитражными судами споров, возникающих из административных правоотношений, в период с 1996 по 2001 г.⁹⁵

Из числа поступивших в 2002 г. в арбитражные суды РФ 18467 заявлений 219 являются делами об оспаривании *нормативных правовых актов*. В 2002 г. арбитражными судами страны рассмотрено 15159 дел о признании недействительными *ненормативных актов* государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов (в 2001 г. — 15309 дел). Анализ статистических данных показывает, что если в прошлые годы быстрыми темпами росло число споров, возникающих из административных правоотношений, то в 2002 г. их количество выросло всего на 3,2 %. Впервые за несколько лет количество административных споров в 30 арбитражных судах России уменьшилось в среднем на 10—20 %. Наибольшей частью споров, возникающих из административных правоотношений, являются налоговые дела. В связи с вступлением в силу с 1 июля 2002 г. КоАП РФ арбитражные суды рассмотрели во втором полугодии 2002 г. 8877 дел о применении

⁹³ См.: Основные показатели работы арбитражных судов Российской Федерации в 1999—2000 годах // Вестн. ВАС. 2001. № 4. С. 13.

⁹⁴ См.: Вестн. ВАС. 2002. № 4. С. 21.

⁹⁵ Там же. С. 27—28.

административной ответственности и об оспаривании решений административных органов⁹⁶. Количество дел о признании недействительными актов налоговых органов составило в 2002 г. 24648 (в 2001 г. — 21622, т.е. на 3026 меньше); арбитражные суды рассмотрели в 2002 г. 129 дел об оспаривании нормативных актов (за исключением актов налоговых органов); в 2002 г. споры, возникающие из административных правоотношений, составили в судебно-арбитражной практике 46,7 % к общему количеству рассмотренных дел (для сравнения: в 1998 г. — 28,9%, 1999 г. — 41%, 2000 г. — 47,6%, 2001 г. — 49,4 %⁹⁷.

Деятельность арбитражных судов РФ находится под пристальным взглядом российского законодателя. В феврале 2003 г. Президент РФ внес на рассмотрение Государственной Думы проекты федеральных конституционных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации” и “О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации”. Указанные законопроекты направлены на реализацию концепции совершенствования законодательства о судебной системе, дальнейшее развитие арбитражных судов в РФ, приближение правосудия к месту жительства лиц, судебную защиту которых обеспечивают арбитражные суды⁹⁸. Предлагается образовать до 1 января 2006 г. двадцать арбитражных апелляционных судов. При этом будет использоваться окружной принцип их создания, который был применен ранее при учреждении арбитражных судов кассационной инстанции. Создание апелляционных судов позволит отделить эту судебную инстанцию от первой судебной инстанции и тем самым исключить положение, при котором в арбитражном суде субъекта РФ принимается решение и проводится его проверка⁹⁹. Таким образом, анализ новых теоретических положений и практики арбитражного судо-

⁹⁶ См.: Работа арбитражных судов Российской Федерации в 2002 г. // РЮ. 2003. № 4. С. 76.

⁹⁷ См.: Вестн. ВАС. 2003. № 4. С. 22—23, 30.

⁹⁸ См.: Судебная система совершенствуется // РГ. 2003. 26 февр.

⁹⁹ См.: РГ. 2003. 20 февр.

производства по административным делам показывает и доказывает, с нашей точки зрения, потребность в формировании и осуществлении административного судопроизводства.

Как уже отмечалось, проблема формирования в России административного судопроизводства традиционно исследуется как учеными-административистами, так и представителями науки гражданского процессуального права. Например, известный ученый Д. Н. Бахрах еще 34 года назад признавал двойственность административного процесса: с одной стороны, это юрисдикционная деятельность, т.е. деятельность по рассмотрению споров и применению принудительных мер, а с другой — деятельность положительного характера по реализации регулятивных норм¹⁰⁰. Однако в данном случае, очевидно, речь вообще не шла об административной юстиции. В настоящее время Д. Н. Бахрах предлагает различать административную юстицию в широком и узком смысле. В широком смысле она представляет собой правосудие, осуществляемое на основе обращений граждан по поводу законности действий органов управления и должностных лиц (сюда включаются также и гражданские дела по искам граждан к исполнительной власти о восстановлении на работу, взыскании ущерба, причиненного незаконными действиями государственных органов, о незаконной выдаче ордера на жилую площадь и пр.)¹⁰¹. В узком смысле под административной юстицией понимается рассмотрение судами жалоб граждан на акты должностных лиц (вообще служащих) и органов управления. Автор особо отмечает, что административной юстицией в России считается правосудие по административным делам, осуществляемое по нормам гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права (т.е. это гражданское судопроизводство)¹⁰².

Термин “административное судопроизводство” означает,

¹⁰⁰ См.: *Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности*. Пермь, 1969. С. 276.

¹⁰¹ См.: *Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник*: Часть Общая. С. 53.

¹⁰² См.: *Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // ЖРП. 2000. № 9. С. 14.*

по Д. Н. Бахраху, “решение судами в порядке, установленном нормами административно-процессуального права, административных дел” с целью усиления надзора за администрацией со стороны другой, т.е. судебной, ветви государственной власти: “Если мы хотим ... улучшить работу администрации, необходимо усилить судебный контроль за ней”¹⁰³. Как же это можно сделать, если ничего не изменять в судебной системе России? Ведь если бы судебная власть и функционирование судебной системы были “нормальными”, т.е. достаточно эффективными, то зачем же усиливать судебный контроль? Какими изменениями можно достичь усиления судебного контроля? Иными словами, весьма очевидно, что нынешняя судебная система не выполняет функции по защите прав и свобод граждан от действий публичной администрации и должностных лиц. Следовательно, усиливать судебный контроль и повышать его действенность нужно не словами, постоянными “заклинаниями” о необходимости усиления судебной защиты, формальным ростом ответственности судей, введением для них института дисциплинарной ответственности и пр., а необходимыми существенными и структурными изменениями и новеллами. С нашей точки зрения, такой новеллой для России должны стать административные суды. Ведь Д. Н. Бахрах сам подчеркивает, что судебную систему ломать не нужно, необходимо ее достраивать¹⁰⁴ (мы бы добавили: достраивать административными судами).

Несмотря на то, что законодатель сейчас особенно активно обсуждает проблему учреждения в стране административных судов, в литературе можно встретить мнение о том, что “в обозримом будущем их создавать не следует”¹⁰⁵. Д. Н. Бахрах правильно отмечает, что одной из главных “особенностей российской юриспруденции послед-

¹⁰³ См.: Бахрах Д. Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции (г. Москва, 15—16 марта 2001 г.). М.: Рос. акад. правосудия, 2001. С. 255—256.

¹⁰⁴ Там же. С. 256.

¹⁰⁵ См.: Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство. С. 14—15.

него десятилетия является “интервенция” судебной власти в систему публичной исполнительной власти”¹⁰⁶. Однако подчеркивая, что административная юстиция в настящее время есть разновидность гражданского судопроизводства, автор выступает против перенесения зарубежных схем административного судопроизводства¹⁰⁷ на российскую действительность без учета ее специфики. Думается, что процессы обоснованного расширения пределов судебного контроля в области функционирования исполнительной власти и органов местного самоуправления напрямую обуславливают создание соответствующих институтов и процессуальных форм.

Профессор Д. Н. Бахрах выделяет также понятия общей и специальной жалобы¹⁰⁸. Обжалование по общему праву (общая жалоба) регламентировано Законом Российской Федерации “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” от 27 апреля 1993 г. (в ред. Федерального закона от 14 декабря 1995 г.)¹⁰⁹. Судебное обжалование на основе специальных норм (специальная жалоба) устанавливается в специальных законодательных актах (например, порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении в рамках Кодекса РФ об административных правонарушениях).

Таким образом, Д. Н. Бахрах считает невозможным

¹⁰⁶ См.: *Бахрах Д. Н.* Закон о федеральных административных судах требует обсуждения. С. 15.

¹⁰⁷ О зарубежных моделях и системах административного судопроизводства или судебного контроля за публичным управлением и должностными лицами см., например: *Зеленцов А. Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах. С. 64—119; *Судебные системы европейских стран: Справочник.* М.: Междунар. отношения, 2002. С. 18—20, 27—28, 65—66, 83—88, 130, 147—149, 159, 190—192, 213—214, 266, 273—274, 277—279, 297, 320—321, 325, 330—331, 333; *Пронкин С. В., Петрунина О. Е.* Государственное управление зарубежных стран: Учеб. пособие. М.: Аспект Пресс, 2001.

¹⁰⁸ См.: *Бахрах Д. Н.* Общая и специальная жалобы // Правоведение. 1987. № 6. С. 35—43; *Он же.* Административное право: Учебник. С. 43—50, 52.

¹⁰⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 19. Ст. 685; СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

“приравнивание” термина “административная юстиция” к терминам “административный процесс” и “административное судопроизводство”. Однако четких и ясных критерий их отличия автор не называет. Он предлагает установить рассмотрение административных дел в судах общей юрисдикции, это значит, что должен работать единый общий суд, в котором бы специальными судьями и рассматривались все так называемые административные дела¹¹⁰. Д. Н. Бахрах полагает, что в настоящее время законодатель установил три понятия, связанных с термином “административное дело”: 1) просто “административное дело”; 2) “дело, возникающее из административно-правовых отношений”; 3) “дело об административном правонарушении”. Ученый придерживается мнения, что административное дело — это подведомственное суду дело о применении мер административного принуждения, о неправильных действиях (решениях) публичной исполнительной власти и иное дело, названное так специальным законом¹¹¹.

Д. Н. Бахрах, говоря о нецелесообразности формирования в стране специализированных административных судов, указывает, что “когда много судов, гражданин должен бегать по адвокатам, чтобы узнать, в какой суд он может обратиться”, т.е. такими специальными знаниями “обычные” граждане не обладают. С нашей точки зрения, граждане России должны иметь необходимый минимум правовых знаний, позволяющих им судить о действующей в стране судебной системе. Иногда, конечно, не обойтись

¹¹⁰ Так считают и многие политики, государственные деятели, депутаты Государственной Думы, ученые-юристы. Мнения о нецелесообразности формирования административных судов в России звучали, например, в процессе обсуждения проблемы формирования административного судопроизводства на “круглом столе” на тему “Административная юстиция: история, опыт, проблемы”, организованном в Совете Федерации Федерального Собрания РФ 28 июня 2002 г.

¹¹¹ См.: Бахрах Д. Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения. С. 256. О сущности категории “административные дела” и их видах см. также: Хазанов С.Д. Некоторые вопросы юрисдикции административных судов //Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции (г. Москва, 15—16 марта 2001 г.). С. 188—197.

без помощи адвоката. Однако без адвокатской поддержки не могут существовать в настоящее время и физические или юридические лица, которые являются сторонами того или иного юридического спора. Почему подведомственность дел административному суду должна быть какой-то особенно “элементарной” по сравнению с другими судами и судьями? Вместе с тем можно предположить, что именно термин “административный суд” будет, в известной степени, “ориентиром” для граждан, занятых поиском путей и системы судебно-правовой защиты от произвола или незаконных действий (бездействия) публичной администрации, ее органов и должностных лиц.

Некоторое изменение позиции Д. Н. Бахраха относительно проблемы административных судов и административного судопроизводства можно наблюдать в 2003 г. Он пишет, что “жалобы (иски) граждан на действия публичной администрации законом признаются “делами, вытекающими из публичных (административно-правовых отношений)”. Они рассматриваются судами на основе норм гражданского-процессуального и арбитражно-процессуального права. Значит, это гражданское судопроизводство... Процедура рассмотрения таких дел урегулирована ГПК и АПК”¹¹². Ученый с сожалением отмечает, что указанные отношения не входят в сферу административно-правового регулирования¹¹³, и выражает надежду на разрабатываемый в настоящее время проект закона “Об административном судопроизводстве”, с уверенностью полагая, что дела, вытекающие из публичных отношений, будут рассматриваться на основе административно-процессуальных норм. Иначе говоря, административная юстиция в России будет тогда частично осуществляться в форме административного судопроизводства, что и станет “составной частью предмета административного права”¹¹⁴. Поэтому осуществление, как говорит Д. Н. Бахрах, нового для России вида правосудия — административного судопроизводства, включа-

¹¹² Бахрах Д. Н. Предмет и источники административного права России //Административное право на рубеже веков: Межвузов. сб. науч. трудов. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 10—11.

¹¹³ Там же. С. 11.

¹¹⁴ Там же.

ется автором даже в определение предмета административного права¹¹⁵.

Следует отметить и еще один момент в дискуссии по проблемам формирования в России административной юстиции, заключающийся в том, что некоторые авторы, рассуждая, в сущности, об административных судах и административном судопроизводстве, ведут речь о создании в России *административной юрисдикции*¹¹⁶, а иногда административная юстиция рассматривается как специфический институт административно-юрисдикционной деятельности¹¹⁷. Однако, с традиционной точки зрения российских ученых-административистов, административная юрисдикция включает в свою структуру административные производства, среди которых наилучшим образом регламентировано производство по делам об административных правонарушениях¹¹⁸. То есть главнейшей особенностью административной юрисдикции представляется осуществление правоохранительной деятельности по применению административного принуждения. Как считает А. Ю. Якимов, административная юрисдикция представляет собой “рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие по ним решений в установленном порядке и формах”¹¹⁹. По мнению Д. Н. Бахраха, административная юрисдикция — это “юрисдикционная деятельность административных органов на основе административно-процессуальных норм. Это не правосудие”¹²⁰. Хотелось бы здесь также отметить, что административная юрисдикция осуществляется по правилам производства по делам об административных правонарушениях.

В специальной юридической литературе, главным обра-

¹¹⁵ Там же. С. 12, 15.

¹¹⁶ См.: Власов А. Какой будет административная юрисдикция? // РЮ. 2002. № 11. С. 17—19.

¹¹⁷ См.: Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ИКД “Зерцало-М”, 2001. С. 277.

¹¹⁸ См.: Там же.

¹¹⁹ Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М.: “Проспект”, 1999. С. 7.

¹²⁰ Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов. С. 10.

зом, книгах и статьях по гражданскому процессуальному праву, весьма детально исследовался ранее¹²¹ и продолжает анализироваться в настоящее время вопрос о правовой природе дел, возникающих из административно-правовых отношений (по спорам граждан с органами публичной власти). Учеными отмечалось, что в порядке производства по подобным делам допускается разрешение споров о праве гражданском, т.е. подчеркивается именно гражданско-правовой характер таких споров, а также, с нашей точки зрения, в административном материальном праве и административно-процессуальных отношениях переоценивается “универсальность” гражданско-процессуальной формы защиты нарушенных субъективных прав и охраняемых законом интересов граждан и процессуальных средств традиционного искового производства, обеспечивающего полное и всестороннее судебное разбирательство спора о праве гражданском между равными субъектами гражданско-правовых отношений¹²². В административном праве отмеченные черты не проявляются. Во-первых, административно-правовой спор¹²³, разрешать который, по мнению указанных авторов, нужно только в рамках гражданско-процессуальной формы, содержит требования об административ-

¹²¹ См., например: Аедюков М. Г. Виды судопроизводства в советском гражданско-процессуальном праве //Вестник МГУ. Сер. “Право”. 1956. № 2. С. 111—112; Боннер А. Т. Судебный надзор за действиями органов управления и дела, возникающие из административно-правовых отношений // Труды ВЮЗИ. М., 1966. Т. 5; Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления: Учеб. пособие. М., 1973; Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. М., 1979; Елисейкин П. Ф. Судебный надзор за деятельностью административных органов //Проблемы государства и права на современном этапе. Владивосток, 1969; Клейнман А. Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Соц. законность. 1946. № 9. С. 9—10; Федосеев В. М. Проблемы защиты конституционных прав и свобод граждан в советском гражданском процессе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1981.

¹²² См., например: Попова Ю. А. Защита публично-правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции. Краснодар: Кубанск. гос. аграрный ун-т, 2001. С. 192—193.

¹²³ См. недавно опубликованную работу: Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003.

ном праве, о публично-правовых притязаниях субъектов права; во-вторых, административное судопроизводство основывается, как и иное правосудие, на традиционных демократических принципах современного судопроизводства и должно гарантировать (не менее эффективно по сравнению с гражданским процессуальным законодательством!) равноправие сторон в суде; в-третьих, до возникновения административно-правового спора между гражданином и публичной властью (должностным лицом) указанные субъекты находятся в заведомо неравном правовом положении, так как один из них — властующий субъект, реализующий государственно-властную компетенцию органа исполнительной власти, а другой — субъект, подчиняющийся стандартам и требованиям административного правового регулирования.

Правосудие по административным делам считается многими учеными простым разрешением соответствующих административно-правовых споров¹²⁴. При этом традиционно отмечается использование гражданско-процессуальной формы при рассмотрении большинства административных дел. Вместе с тем все громче и громче звучит вопрос о том, способна ли гражданская процессуальная форма эффективно служить *судебно-административному нормоконтролю*. Как уже говорилось, в литературе встречаются весьма обоснованные суждения о том, что гражданская процессуальная форма разрешения административно-правовых споров неспособна в современных условиях развития нового российского административного права и административного законодательства качественно обеспечивать потребности нормоконтролирующей государственной деятельности. Указывается также, что понятие “гражданская процессуальная форма” не тождественна термину “гражданское судопроизводство”, так как первое обеспечивает общее и специальное регулирование “гражданского судопроизводства (рассмотрение гражданско-правовых исков), административного судопроизводства (рассмотрение административных исков) и особого производства (установление фак-

¹²⁴ См.: Хазанов С. Д. Важные вопросы науки административного права. С. 43.

тов или обстоятельств, имеющих юридическое значение)¹²⁵.

Определенное противоречие скрывается, с нашей точки зрения, в суждениях Ю. А. Поповой, полагающей, что, с одной стороны, наступила объективная необходимость создания в системе судов общей юрисдикции специализированных судов по рассмотрению и разрешению споров, возникающих в сфере административно-правовых отношений; с другой стороны, автор считает, что эти споры должны разрешаться в порядке административного судопроизводства, которое “обеспечивается общими и специальными нормами гражданской процессуальной формы, урегулированной гражданским процессуальным законодательством (ГПК)”¹²⁶.

Вызывают симпатию аргументы С. Д. Хазанова, предлагаемые им для обоснования точки зрения, в соответствии с которой гражданский процесс вряд ли применим для рассмотрения административно-правовых споров, это: 1) усложнение структуры публичной власти и административно-правовых отношений — в условиях правового государства гражданско-процессуальная форма не стала отвечать стоящим перед административной юстицией задачам; 2) наличие особого характера административно-правового спора (например, о субъективном публичном праве, о законности осуществления государственно-властных полномочий); 3) отсутствие дифференциации гражданско-процессуальной процедуры рассмотрения административно-правового спора в зависимости от признаков и качества правовых актов управления (административных актов); 4) административно-процессуальные отношения, существовавшие на досудебной стадии рассмотрения соответствующего административно-правового спора, гражданско-процессуальной формой не принимаются во внимание; 5) гражданско-процессуальная форма не учитывает и не анализирует многосторонность, сложность и комплексность публичного управления, его принципов и процедур; 6) не-

¹²⁵ Попова Ю. А. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции //Гип. 2002. № 5. С. 34.

¹²⁶ Там же.

достатки мотивации, обоснованности и концептуальности судебного решения, принятого в рамках гражданско-процессуальных судебных процедур, т.е., как весьма интересно пишет С. Д. Хазанов, “судебный акт, разрешающий административно-правовой спор, должен восприниматься не как изолированный правоприменительный акт, решающий конкретную управленческую ситуацию, а как определенная правовая позиция судебной власти по отношению к определенной позиции государственной администрации”¹²⁷.

Административные суды не должны иметь дело с категорией “административный ущерб”. Пока вовсе не ясно само содержание указанного термина. Как вообще оценить этот ущерб? Какими признаками его можно характеризовать? Однако одним из главных черт административного ущерба можно, очевидно, считать вред, причиненный публичным управлением субъективным правам и свободам гражданина.

Председатель Высшего Арбитражного Суда Р. Ф. Яковлев, выступая 17 апреля 2003 г. на Всероссийской научно-практической конференции “Современные проблемы взаимодействия материального и процессуального права России: теория и практика”, неоднократно отмечал, что гражданско-процессуальная форма не подходит для разрешения административно-правовых споров, которые составляют около половины всех споров, рассматриваемых арбитражными судами страны. Поэтому, подчеркнул он, формирование современного административного процесса должно сопровождаться разработкой административно-процессуального кодекса Российской Федерации. А. Власов предлагает для реализации концепции самостоятельного административного судопроизводства изъять из судов общей юрисдикции и арбитражных судов дела административно-правового характера и передать их в административные суды¹²⁸.

Немаловажным вопросом, который обсуждается специ-

¹²⁷ Хазанов С. Д. Важные вопросы науки административного права. С. 43—45.

¹²⁸ См.: Власов А. Какой будет административная юрисдикция // РЮ. 2002. № 11. С. 19.

алистами, является установление компетенции административных судов. В самом общем виде она определяется предназначением и функциями административного судопроизводства. По мнению Г. Дикова, административные суды выполняют две функции: а) рассматривают публичные споры, для которых характерно неравенство сторон (субъектов спора), уравновешиваемое активной ролью административного судьи в процессе; б) играют “роль “надстройки” по отношению к органам гражданского правосудия, разрешая споры о норме, возникающие в ходе рассмотрения гражданских правовых споров”¹²⁹.

Весьма авторитетные представители науки гражданского процессуального права, рассматривая перспективные направления совершенствования системы гражданской юрисдикции, отмечают необходимость проведения специализации различных органов, образующих эту систему. Например, В. В. Ярков, размышляя о будущем административного судопроизводства, указывает на существование особенностей по целому ряду его составляющих, которые и определяют целесообразность модификации процессуальной формы и учета особенностей публичного права¹³⁰. Он считает необходимым создание специального суда, рассматривающего иски против государства и государственных органов, как участника гражданского оборота; автор не исключает создание в будущем административных судов, которые могут учреждаться, по его мнению, как специализированные судебные присутствия в рамках федеральных судов в тех регионах, где географический фактор имеет существенное значение¹³¹. Сформулированные В. В. Ярковым положения, раскрывающие содержание прогноза развития гражданской юрисдикции в начале нового века, по нашему мнению, можно использовать (в известном смысле, относительно) и в качестве аргументов,

¹²⁹ Диков Г. Распределение компетенции в сфере судебного контроля за деятельностью администрации // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. С. 104.

¹³⁰ См.: Ярков В. В. Будущее системы гражданской юрисдикции: попытка прогноза в начале XXI века // Правоведение. 2001. № 1. С. 175—176.

¹³¹ Там же. С. 179—180.

позволяющих обосновывать учреждение специальных административных судов: например, высокая степень заинтересованности государства и общества в развитии гражданской юрисдикции; развитие концепции прав человека и актуализация проблемы доступа к правосудию; поиск оптимальных процессуальных форм разрешения дел; стремление к унификации правил и процедур¹³².

Вместе с тем представители науки гражданского процессуального права традиционно “против” формирования административной юстиции и специальных административных судов. Например, Н. А. Громошина, рассматривая сущность административного судопроизводства с точки зрения процессуалиста, делает вывод: “Производство из публично-правовых отношений для гражданского судопроизводства не “чуждый довесок”, а органичная “родная часть”, которую не следует вырывать из цельного организма”¹³³.

Статья 25 ГПК РФ устанавливает, что в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, гражданские дела рассматриваются военными и иными специализированными судами. Таким образом, можно предположить, что законодатель, учитывая современную модель построения административной юстиции в России, предусматривает создание специализированного административного судопроизводства в рамках судов общей юрисдикции.

Говорят, что административные суды не нужны, необходима лишь специализация судей по административным делам, т.е. “специализация судей предпочтительнее специализации судов”¹³⁴. Зададим вопрос: как можно достичь эффективного сочетания в одном суде организационно и качественно различных видов судопроизводства? Почему же

¹³² Там же. С. 167—185.

¹³³ Громошина Н. А. Административное судопроизводство: точка зрения процессуалиста // Актуальные проблемы гражданского права, гражданского и арбитражного процесса: В 2 ч. Ч. 2: Гражданский и арбитражный процесс: Материалы науч. конф., Воронеж, 15—16 марта 2002 г. / Под ред. Е. И. Носыревой, Т. Н. Сафоновой. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2002. С. 18.

¹³⁴ См.: Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов. С. 11.

в судах общей юрисдикции не рассматриваются дела, подведомственные арбитражным судам? Ведь вполне возможно утверждать, что рассмотрение в рамках гражданского судопроизводства (кстати, термин “арбитражное судопроизводство” вообще не упоминается в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ) арбитражных споров может быть более эффективным, если последние будут разрешаться именно в судах общей юрисдикции.

В литературе ставится вопрос: “Кто доказал, что в Англии, США, где нет специальных административных судов, права граждан от незаконных действий публичной администрации защищены хуже, чем во Франции, Германии, где такие суды есть?”¹³⁵. Ответить на него непросто. Однако при такой постановке вопроса целесообразно анализировать историю развития как правовой системы указанных стран вообще, так и становление судебной системы в частности. Традиции правовых систем, государственное устройство, публичная служба и правовая культура каждой страны обусловливают предпочтение тех моделей судебно-правовой защиты, которые считаются в данный момент наиболее привлекательными и эффективными.

Это не означает, что, может быть, с течением времени в какой-нибудь стране с традиционно сложившейся системой защиты субъективных публичных прав не появятся элементы иной модели административной юстиции. Это также не означает, что в каждой из трех наиболее ярко выраженных моделей административной юстиции не существует проблем. Как достижения и преимущества германской, французской и англо-американской моделей административной юстиции, так и их недостатки остаются внутренним делом каждой страны. Несовершенство функционирования административной юстиции указанных государств заставляет законодателей изменять и улучшать законодательство как о судебной системе, так и об административном судопроизводстве. Следует лишь отметить, что, по мнению некоторых авторов, классическая англо-американская модель находится в настоящее время на этапе ее реформирования, ибо доступность правосудия в судах об-

¹³⁵ Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов. С. 11.

щей юрисдикции затруднена из-за дорогоизны, медлительности и формализованности процесса¹³⁶.

Констатируя, что административная юстиция — это административно-тяжебная деятельность, которая может осуществляться в рамках как гражданского, так и административного судопроизводства¹³⁷, нужно, с нашей точки зрения, попытаться доказать, какая из моделей административной юстиции наиболее подходит для России с учетом не только исторических традиций в развитии государства, права, законодательства, всей правовой системы, но и современного конституционно-правового строительства и реформирования основных сфер государственной власти и местного самоуправления.

2. Критический анализ новейших аргументов “против” учреждения в России административных судов¹³⁸

Если попытаться увидеть определенную закономерность в рассуждениях противников создания административных судов в нашей стране, то огорчает и разочаровывает отсутствие аргументов и безапелляционность суждений уважаемых оппонентов. Иногда даже складывается впечатление, что проблема административной юстиции обсуждается не в 2002 или 2003 г., а в 1925 г.: для советского государства характерна целостная юстиция; никакой иной, напри-

¹³⁶ См.: Соловьева А. К. Перспективы развития административной юстиции в России: Организационный и формальный подход //Правоведение. 1999. № 1. С. 67; Она же. Концепция административной юстиции: Материально-правовой аспект //Правоведение. 1998. № 4. С. 52—57.

¹³⁷ См.: Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов. С. 10.

¹³⁸ См. об этом: Старилов Ю. Н. Публичные интересы в создании и осуществлении административного судопроизводства //Интерес в публичном и частном праве / Под ред. Ю. А. Тихомирова, Г. В. Мальцева, Б. В. Россинского. М.: Государственный университет — Высшая школа экономики, 2002. С. 18—27; Он же. Новое соотношение современного административного и административно-процессуального права (к вопросу об учреждении в России административных судов и формировании административного судопроизводства) //Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисов ст. М.: Моск. ун-т МВД РФ, 2003. С. 123—129.

мер административной юстиции, быть не может; “институт административной юстиции является чуждым советскому праву”¹³⁹. Но почему? Где аргументы? В публикациях некоторых авторов можно встретить, например, такие радикальные суждения о невозможности учреждения в России административных судов: “Это представляется крайне несвоевременным и потому вредоносным, поскольку до сих пор остается неурегулированным ряд важнейших проблем гражданского судопроизводства”¹⁴⁰. Федеральный судья районного суда г. Москвы С. Вознесенский, основываясь на критикуемых нами ниже и некоторых иных положениях, направленных против учреждения административных судов, уверен в том, что “создание административных судов не решит старых проблем и лишь породит новые”¹⁴¹.

Мы не станем вновь повторять приведенные нами в 1998 г. доказательства в пользу формирования российского административного судопроизводства¹⁴². Участвуя в многочисленных научно-практических конференциях и “круглых столах”, а также анализируя новые научные статьи по проблемам российской административной юстиции¹⁴³, очень редко можно услышать или увидеть систему конст-

¹³⁹ Носов Е. К. К вопросу о теории советской административной юстиции // Сов. право. 1925. № 4 (16). С. 83—84.

¹⁴⁰ Вознесенский С. “Если бы существовал только один суд ...” — этим словам без малого полтора века // Закон. 2003. № 1. С. 121.

¹⁴¹ Там же. С. 126.

¹⁴² См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. С. 97—130; Он же. Административная юстиция: итоги дискуссии и проблемы законотворчества // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. С. 83—92.

¹⁴³ См., например: Абросимова Е. Административная юстиция в России: парадоксальное развитие // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 67—76; Радченко В. К вопросу о стратегии развития административной юстиции в России // Там же. С. 62—66; Гаджиев Г. Форум: Становление административной юстиции в России (Введение) // Там же. С. 61; Краснов М. Актуальна ли концепция судебной реформы // Там же. С. 59—60; Тарасов О. Конституционные основы формирования административной юстиции в Российской Федерации // Там же. С. 77—81; Диков Г. Распределение компетенций в сфере судебного контроля за деятельностью администрации //

руктивных аргументов против создания в России административных судов. Однако иногда они появляются, и если попытаться придать им определенную систему, то в нее могут войти нижеперечисленные положения.

2.1. “Спорность термина «административное судопроизводство»”

В литературе отмечается, что использование в Конституции РФ (ч. 2 ст. 118) термина “административное судопроизводство” не означает, что оно должно осуществляться административными судами, а ФКЗ “О судебной системе Российской Федерации” не включает их в судебную систему. Далее указывается, что содержащееся в упомянутой конституционной норме положение о гражданском и уголовном судопроизводстве не идентично утверждению, что в России функционируют гражданские и уголовные суды¹⁴⁴. Что тут можно сказать?! Во-первых, если ФКЗ “О судебной системе Российской Федерации” не включает административные суды в судебную систему, то это означает только то, что их в действительности не существует. То есть мы сегодня лишь обсуждаем проблему создания таких судов в России. Во-вторых, конечно, никто и не надеется на законодателя, который в конституционных нормах станет детально и объемно устанавливать норма-

Там же. № 3. С. 98—105; Штатина М. Административно-спорная юрисдикция в Испании и странах Латинской Америки // Там же. С. 93—97; Салищева Н. К проблеме формирования административного судопроизводства в России // Там же. С. 79—82. О проектах формирования административных судов в Белоруссии и в Украине см., например: Крыгин В. Ф., Пастухов М. И. Концепция создания административной юстиции в Республике Беларусь // Правовое государство: Административная юстиция сегодня: законодательный процесс и практика. Минск, 2001. С. 46—56; Стефанюк В. С. Создание административной юстиции в Украине // Там же. С. 33—37; Бородин И. Л. Административная юстиция как признак правового государства // Право и политика. 2000. № 12. В Литве уже начали работать административные суды. Об этом см.: <http://www.enet.ru/~bns/990511/text/17.html>.

¹⁴⁴ См.: Масленников М. Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития // Гип. 2002. № 9. С. 17.

тивные конституционно-правовые положения. Зачем же в Конституции писать о том, что в России действуют уголовные или гражданские суды? Ведь их и на самом деле не существует. В России действуют суды общей юрисдикции, в которых и осуществляется уголовное и гражданское судопроизводство. А термины “уголовное судопроизводство” и “гражданское судопроизводство” объясняются в соответствующем процессуальном законодательстве России — Уголовно-процессуальном кодексе РФ и Гражданском процессуальном кодексе РФ. Поэтому в Конституции РФ указанные понятия не разъясняются; для этого специально принимаются другие законодательные акты. Примеров, когда в Конституции РФ содержатся лишь основные принципиальные положения, а их объяснение находится в других федеральных законах, громадное количества. И, наконец, в-третьих, в Конституции РФ не записано также, в каких судах должны рассматриваться административно-правовые споры, т.е. в каких судах должно осуществляться административное правосудие. Многие ученые, соглашаясь с нашей позицией о формировании в России административного судопроизводства и анализируя положения ФКЗ “О судебной системе Российской Федерации”, находят в нем возможности учреждения специализированных судов по рассмотрению административных дел¹⁴⁵.

2.2. “Сложности финансирования учреждения специальных административных судов”

Некоторые авторы утверждают, что для учреждения в России еще одной ветви судебной власти (специализации по так называемым административным спорам) нужно много финансовых ресурсов; другие задают вопрос: “А стоит ли при таком тяжелом экономическом положении государства распылять бюджетные средства на создание и финансирование административных судов? Полагаем, что требуемые Верховным Судом РФ материальные средства

¹⁴⁵ См., например: Воронков А. В. Проблемы теории административного права: сравнительно-правовое исследование. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2001. С. 215.

на создание административных судов лучше направить на укрепление действующей судебной системы”¹⁴⁶.

Размышляя над этими аргументами, следует, во-первых, сразу же уточнить: кто-нибудь когда-нибудь в России, кроме самого Верховного Суда РФ, посчитал, сколько будет “стоить” формирование и содержание административных судов? По мнению первого заместителя Верховного Суда РФ В. И. Радченко, формирование административных судов — сложный и дорогостоящий проект; его реализация потребует не менее пяти млрд руб. Судебную систему должны будут пополнить не менее трех тыс. судей. Поэтому авторами законопроекта о федеральных административных судах предлагается двухэтапное создание административной юстиции: вначале сформировать окружные суды, судебные коллегии по административным делам в областных судах и в Верховном Суде России, а затем — на втором этапе — создать межрайонные административные суды¹⁴⁷. Во-вторых, если публичные интересы требуют обеспечения правовой судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в специализированном суде, то что важнее для государства: проинформировать граждан о “дороговизне” обеспечения их защиты в специализированном административном суде или пытаться реформировать судебную власть в соответствии с международно-правовыми стандартами, признающими наличие административного судопроизводства одним из важнейших признаков современного правового государства? И, наконец, в-третьих, почему так упорно вспоминают о финансовой стороне строительства государственного здания административной юстиции в условиях, когда никто не контролирует эффективное использование даже тех средств, которые сегодня поступают в судебную систему, когда финансируются изначально ненужные государству и обществу программы и

¹⁴⁶ См.: Поляков И. Н. К проблеме административного судопроизводства //Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конф. (г. Москва, 15—16 марта 2001 г.). М.: Рос. акад. правосудия, 2001. С. 155—157.

¹⁴⁷ См.: Радченко В. И. Система административных судов и проблемы их юрисдикции //Там же. С. 14; Он же. Компетенция административных судов нам понятна //РЮ. 2001. № 6. С. 10.

проекты, когда коррупция “разъедает” государственную службу и обесценивает демократические ценности государственной деятельности¹⁴⁸. Почему в обществе и в государстве без проблем и проволочек находятся громадные суммы на оплату различных государственно-правовых реформ, так называемых административных преобразований и других аналогичных “мероприятий”, а для простого человека остается лишь ничем не обоснованная фраза о дорогоизнене административно-судебной защиты его прав, свобод и интересов. Разве так можно достичь основных целей современного (не “полицейского”) государства и решить его основные задачи? Здесь уместно вспомнить и еще одну ставшую регулярной практику избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Выборы всех уровней и категорий — чрезвычайно дорогостоящее дело для относительно бедного российского государства. Общеизвестным фактом является то, что избирательной кампании сопутствует “чистое” и “грязное”¹⁴⁹ финансовое сопровождение. Огромные нечестно полученные финансовые резервы “обслуживают” демократические процедуры избрания. Такие деньги в государстве и у частных лиц имеются. Может быть, замена выборности высших должностных лиц субъектов РФ и глав местного самоуправления на назначение их со стороны Президента РФ и, соответственно, губернаторов, позволила бы сэкономить на проведение реформирования и достойное финансовое содержание судебной системы страны?

2.3. “Большая территория России”

По мнению И. Н. Полякова, именно большая территория России и недостаточно развитая транспортная инф-

¹⁴⁸ О распространенности коррупционных отношений в одном из субъектов РФ см.: Жизнь, закон и прокурор. Беседа Б. Ваулина с прокурором Воронежской области А. М. Бояркиным //Коммуна. 2003. 12 апр.; см. также: Куракин А. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию: общая характеристика //РЮ. 2003. № 3. С. 27—30.

¹⁴⁹ См., например: Воробьев В. Демократия стоит денег: ЦИК лишь пытается очистить предвыборную гонку от грязи и фальши политического заказа // РГ. 2003. 8 апр.

раструктура обуславливает сохранение за судьями общей юрисдикции и арбитражными судами право рассматривать дела, возникающие из административно-правовых отношений, что в большей мере соответствует принципу доступности судебной защиты¹⁵⁰. Иными словами, большая территория России является фактором, усложняющим создание административных судов, повсеместно обеспечивающих доступность административного правосудия.

Относительно аргумента “большая территория России” следует сказать, что на российской территории и должна равномерно и постоянно господствовать юрисдикция российских судебных органов. Каждый человек, проживающий на данной территории, в любом ее месте, вправе претендовать на качественную судебную правовую защиту. А вот вопрос — как разместить на огромной территории России соответствующие судебные органы — нужно решать законодателям, политическим деятелям, депутатам. Для этого они были избраны в законодательные органы государственной власти страны тем населением, которому и нужно обеспечивать правовую помощь и защиту; именно о необходимости соблюдения прав и свобод человека и гражданина они говорят в период предвыборной кампании и когда приносят присягу на верность российскому обществу и государству. Улучшение структуры и юридического содержания судебной системы России посредством учреждения административных судов будет обеспечиваться, главным образом, признанием как публичных, так и частных интересов российских граждан в качестве приоритетных и наиболее значимых. Цели, задачи и функции самой судебной системы, как и государства в целом, направлены на создание благоприятных условий жизни общества и граждан, обеспечение и осуществление их правовой защиты.

Когда оппонентами выдвигается указанный аргумент, то многие из них как будто забывают об организации судебной власти вообще в нашей большой стране. Почему не задают вопрос о том, что только один (по количеству) арбитражный суд действует в каждом субъекте Российской

¹⁵⁰ См.: Поляков И. Н. Указ. соч. С. 155—156; см. также: Бах-рах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов. С. 11.

Федерации? Ведь смогли же в России создать на всей территории страны систему органов государственного управления. Как видно, с подобными “аргументами” можно быстро дойти до абсурда.

Ученый-административист М. Я. Масленников отмечает, что в случае формирования административных судов законодательство о них должно включать судоустройственные, компетенционные и процедурно-процессуальные нормы, при этом законодательный акт следует, по его мнению, назвать законом “О федеральных административных судах и административном судопроизводстве в Российской Федерации”. Однако он критикует идею создания административных судов с точки зрения сложности “географической” доступности административного судопроизводства. Он сомневается в эффективности функционирования создаваемых внутри области или края межрайонных административных судов, так как из-за географического и пространственного нахождения таких судов с учетом незначительных возможностей транспортного сообщения и устоявшихся внутриобластных систем телеграфной и телефонной связи невозможно обеспечивать реальность судебной правовой защиты многим гражданам¹⁵¹.

В литературе говорится, что предлагаемая в проекте ФКЗ “О федеральных административных судах Российской Федерации” система может быть усовершенствована. Например, Ю. Жаднов предлагает следующую схему административных судов: на нижнем уровне такой системы — межрайонные административные суды; выше — административные суды в 21 округе, еще выше — административные суды в 7 федеральных округах, а на вершине — Верховный Суд РФ. Причем президиумы судов, имеющие право рассматривать протесты в порядке надзора, предлагаются создавать в судах 7 федеральных округов¹⁵².

Иногда указывается на известную “дороговизну” обра-

¹⁵¹ См.: Масленников М. Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития // Гип. 2002. № 9. С. 10—12.

¹⁵² См.: Жаднов Ю. Система административных судов не должна совпадать с административно-территориальным делением // РЮ. 2002. № 9. С. 21.

щений в административный суд с исковым заявлением для гражданина; отмечается, что граждане с учреждением административных судов “приобретают меньше, чем теряют”. Вместе с тем учеными высказываются мнения относительно улучшения известного законопроекта об административных судах с тем, чтобы создать благоприятные условия для обращения в них граждан, например: разработать компенсационные механизмы в интересах физических и юридических лиц; расширить компетенцию мировых судей по рассмотрению административных дел по первой инстанции; освободить физических лиц от уплаты государственной пошлины при оспаривании решений органов государственной власти и местного самоуправления; упростить формы иска, процедуры рассмотрения дела в суде, механизм обжалования¹⁵³; усилить активную роль административного суда (судьи), который должен обеспечить гражданину помочь в его тяжбе с органами публичной власти¹⁵⁴; возложить бремя доказывания по большинству административных дел на ответчика, т.е. на орган государственной администрации¹⁵⁵.

2.4. “Отсутствие «необходимого и достаточного» для специальной административной юстиции количества административно-правовых споров”

Аргумент, в соответствии с которым судами рассматривается будто бы ничтожно малое количество дел, возникающих из административно-правовых отношений, т.е. дел о защите прав и свобод человека и гражданина. Если считать ничтожно малым 20 или 25 тыс. обращений граж-

¹⁵³ См.: Полянский В. В. Учреждение административных судов России как фактор гармонизации публичной власти. С. 248—249.

¹⁵⁴ См.: Диков Г. В. Проблемы создания системы административной юстиции в России: (В свете зарубежного опыта) // ГиП. 2001. № 5. С. 39—40.

¹⁵⁵ См.: Салищева Н. Г. К проблеме законодательного регулирования административного судопроизводства //Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конф. (г. Москва, 15—16 марта 2001 г.). М.: Рос. акад. правосудия, 2001. С. 198—207.

дан¹⁵⁶ в суд за защитой своих нарушенных прав и свобод со стороны органов государственного управления и многочисленных должностных лиц, то тогда сколько нужно таких дел, чтобы “уверенно” и “убежденно” констатировать необходимость создания специальных административных судов для быстрого и законного рассмотрения таких дел?

Если проанализировать статистические данные работы мировых судей и судов общей юрисдикции, то можно увидеть, что в первом полугодии 2002 г. рассмотренные мировыми судьями дела, возникающие из административно-правовых отношений, составляли 87,8 тыс., или 8,3 % от общего числа гражданских дел. В основном это дела в связи с нарушениями налогового законодательства — 87,2 тыс., или 8,2 %; жалобы на неправомерные действия должностных лиц — 0,3 тыс. Количество дел, возникающих из административно-правовых отношений и рассмотренных судами общей юрисдикции, составило за указанный период 10,3 % от общего числа дел, в том числе: жалобы на неправомерные действия должностных лиц — 4,2 % (57,4 тыс.); дела о нарушениях налогового законодательства — 2,2 % (29,2 тыс.); жалобы на неправомерное наложение административных взысканий — 1,9 % (25,2 тыс.). Анализ статистических данных показывает, что за первое полугодие 2002 г. по сравнению с аналогичным периодом 2001 г. увеличилось число рассмотренных дел, относящихся к подсудности районных судов, по следующим категориям дел: о признании правовых актов незаконными — на 29,4 % (с 2,4 тыс. до 3,4 тыс.); по жалобам на неправомерные действия должностных лиц — на 8 % (с 52,8 тыс. до 57,4 тыс.); по жалобам на непра-

¹⁵⁶ См. статистические данные, которые поквартально, по полугодиям и по годам публикуются Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ соответственно в “Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации” и в “Вестнике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации”. См., например: Основные показатели работы арбитражных судов Российской Федерации в 2001—2002 годах // Вестн. ВАС. 2003. № 4. С. 21—32; Работа арбитражных судов Российской Федерации в 2002 году // РЮ. 2003. № 4. С. 76—78; См. также: Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во БГУ, 1998. С. 113—114.

вомерные наложения административных взысканий — на 23,8 % (с 19,2 тыс. до 25,2 тыс.).

Статистику гражданских дел, принятых к производству по первой инстанции верховными судами республик и равными им судами Российской Федерации, можно проиллюстрировать следующими цифрами: число дел, вытекающих из административно-правовых отношений, сократилось на 6,7 %: в первом полугодии 2002 г. — 1,4 тыс. (27,5 % от общего числа поступивших дел), в первом полугодии 2001 г. — 1,5 тыс. (28,3 % от общего числа поступивших дел). Сокращение числа дел этой категории обусловлено в том числе сокращением числа дел о признании правовых актов незаконными — с 0,9 тыс. (60 % от общего числа дел, вытекающих из административно-правовых отношений) в 2001 г. до 0,8 тыс. (57,1 % от общего числа дел, вытекающих из административно-правовых отношений) в 2002 г. В первом полугодии 2002 г. Верховным Судом РФ по первой инстанции рассмотрено: 111 дел — о признании правовых актов незаконными; 10 — по жалобам на действия квалификационной коллегии судей, 3 — о нарушении избирательного законодательства. Удвоились требования по 26,2 % дел о признании правовых актов незаконными и по 22,2 % — по жалобам на действия квалификационных коллегий судей. Более половины кассационных дел, рассмотренных Судебной коллегией по гражданским делам, составляют дела, вытекающие из административно-правовых отношений (78,6 %), в том числе 17,6 % — дела по жалобам на действия должностных лиц и коллегиальных органов¹⁵⁷.

Динамика числа рассмотренных гражданских дел за 2001 г. в сравнении с 2000 г. может быть представлена следующим образом. Число рассмотренных районными судами дел о признании правовых актов незаконными увеличилось на 32,2 % (с 3,9 тыс. до 5,8 тыс.); количество жалоб на неправомерные действия должностных лиц — с 92,5 тыс. до 104,5 тыс. (или на 11,5 %); число жалоб на неправомерное наложение административных взыс-

¹⁵⁷ Судебная статистика за первое полугодие 2002 г. //РЮ. 2003. № 1. С. 70—77. См. также: Судебная статистика за 2001 г. //РЮ. 2002. № 8. С. 65—70.

каний — с 34,2 тыс. до 43,8 тыс. (или на 21,9 %). Дела, возникающие из административно-правовых отношений, составили 8,4 % от общего числа дел, в том числе: жалобы на неправомерные действия должностных лиц — 2,6 % (104,5 тыс.); дела о нарушениях налогового законодательства — 2,2 % (89,7 тыс.); дела по жалобам на неправомерное наложение административных взысканий — 1,4 % (43,8 тыс.).¹⁵⁸

Здесь следует, впрочем, отметить, что учитывая сложность современной социально-экономической жизни и длительность судебной процедуры, граждане России не спешат направлять жалобы на действия и решения органов публичной власти в суды; они обращаются с жалобами в административные органы, считая этот путь более удобным и привычным¹⁵⁹. В литературе отмечается, что судебная процедура рассмотрения жалоб граждан весьма громоздка и длительна по времени¹⁶⁰.

Сами судьи, обсуждающие проблему формирования в России административных судов, подчеркивают необходимость их создания, доказывая значимость их функционирования результатами судебной практики. Например, председатель Московского городского суда О. А. Егорова, приводя статистику за 2000 г., говорит о том, что судами г. Москвы за указанный период было рассмотрено 129 тыс. гражданских дел, 50 тыс. уголовных дел, около 66 тыс. административных дел. При этом из общего массива гражданских дел примерно 10 тыс. возникают из административно-правовых отношений. Количество таких споров постоянно растет, а это, в свою очередь, требует их быстрого и квалифицированного рассмотрения.

¹⁵⁸ См.: Судебная статистика за 2001 г. // РЮ. 2002. № 8. С. 68.

¹⁵⁹ О соотношении административной и судебной юрисдикции см.: Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: ИГП РАН, 1997. С. 68—76; *Она же*. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: ИГП РАН, 1999; Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство. М.: ИГП РАН, 2001; Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Гип. 2002. № 1. С. 5—11.

¹⁶⁰ См.: Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник: Часть Общая. С. 178.

В качестве итогового вывода О. А. Егорова приводит следующие аргументы в пользу создания административных судов: улучшение качества рассмотрения дел; уменьшение сроков их рассмотрения; снижение нагрузки на судей (суды) общей юрисдикции; упорядочение подведомственности и подсудности административных дел; обеспечение доступности и эффективности правосудия¹⁶¹. М. Я. Масленников, рассуждая о наименовании законодательного акта об административных судах (или административном судопроизводстве), отмечает, что “по нашим данным, в среде действующих судей полное единство: нет надобности в создании специального процессуального закона, достаточным представляется использование универсальных норм Гражданского процессуального кодекса, аналогичных содержащимся в гл. 24—24(1) ГПК РСФСР, с возможными дополнениями”¹⁶². Однако самих данных, демонстрирующих полное единодушие судей по рассматриваемому вопросу, М. Я. Масленников почему-то не приводит.

Учреждение административных судов и формирование административного судопроизводства еще более актуализируют проблему учета результатов судебной практики в процессе законотворчества. По мнению С. В. Бошно, “выявленные судебной практикой изъяны нормативных правовых актов, пробелы, противоречия между различными нормами и другие недостатки, установленные судебной практикой, должны быть незамедлительно использованы законодателем для надлежащего исправления”¹⁶³. Таким образом, административное судопроизводство может не только выполнять контрольную функцию в сфере действия органов публичной власти, но и способно улучшать законотворческий процесс.

¹⁶¹ См.: Егорова О. А. Административные суды — “за” и “против” //Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конф. (г. Москва, 15—16 марта 2001 г.). М.: Рос. акад. правосудия, 2001. С. 260; Она же. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, и гражданское судопроизводство //ЖРП. 2001. № 5. С. 132—134.

¹⁶² Масленников М. Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития. С. 17.

¹⁶³ Бошно С. В. Судебная практика: способы выражения // ГиП. 2003. № 3. С. 29.

Иногда говорят, что специализация судей предпочтительнее специализации судов (например, административных судов), и задают аргументирующий вопрос: почему никому не приходит в голову идея создания специализированных уголовных или гражданских судов¹⁶⁴? Потому, что уголовные или гражданские дела сами по себе уже рассматриваются специализирующими на них судьями. На практике всегда отмечается полезность введения специализации в судах общей юрисдикции по уголовным и гражданским делам. В некоторых районных судах специализация судей по уголовным или гражданским делам не введена. Оправданно ли это? С нашей точки зрения, нет, ибо всякая специализация предполагает более качественный уровень рассмотрения соответствующей категории дел. Следовательно, уголовные и гражданские дела, которые традиционно рассматриваются в судах общей юрисдикции, уже получили необходимый уровень специализации. Поэтому и не идет речь о создании специальных уголовных или гражданских судов. Другое дело с административным судопроизводством: оно выходит за рамки сложившихся процессуальных отношений в системе гражданско-процессуальной формы и, конечно, требует специализации, которая должна, с нашей точки зрения, проводиться все же на более высоком — специальном судоустройстве — уровне.

О судебной специализации, предоставляющей дополнительные возможности эффективного правосудия и обеспечивающей свободный и равный доступ к судам, говорят не только ученые, но и политики, государственные деятели, организующие проведение в России судебной реформы. Например, Д. Н. Козак, отмечая мировые тенденции специализации и появление при этом дополнительных гарантий осуществления справедливого правосудия, считает, что Россия продвигается по пути дальнейшей специализации судебной деятельности, а становление административной юстиции и “создание административных судов разраба-

¹⁶⁴ См.: *Бахрах Д. Н.* Нужна специализация судей, а не судов. С. 11.

тываются в рамках проводимых преобразований российского правосудия”¹⁶⁵.

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

2.5. “Разнообразие моделей административной юстиции”

Говорят, что “мировой опыт построения административной юстиции не сводится только к организации административных судов. В зависимости от экономических условий, политических целей и правовых традиций созданы разные модели административной юстиции”¹⁶⁶. Именно с учетом исторического развития нашей страны, традиций формирования российской правовой системы и приоритетов в политическом и государственном строительстве, современная Россия по своим социально-экономическим целям и задачам требует в настоящее время создания административных судов. С нашей точки зрения, российской правовой системе близка германская модель организации административной юстиции¹⁶⁷. Очевидно, не без оснований

¹⁶⁵ Козак Д. Суд в современном мире: проблемы и перспективы // РЮ. 2001. № 9. С. 5—6.

¹⁶⁶ Поляков И. Н. Указ. соч. С. 155—156.

¹⁶⁷ См.: Зоммерманн К.-П., Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: История развития и основные черты // Гип. 1999. № 7. С. 70—77; Деппе Й. Некоторые вопросы административного производства в ФРГ //Материалы республиканских семинаров 2002 года. Алматы, 2002. С. 11—43; Либерман Э. Развитие административной юстиции в Германии //Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 82—84; Хаак У. Структура и функции административной юстиции в Германии и основные черты административно-процессуального права //Правовое государство: Административная юстиция сегодня: законодательный процесс и практика.

специалистами в области административного права отмечается, что “наиболее развитой формой административной юстиции является судебное разбирательство и разрешение административных споров в порядке искового административного судопроизводства в специальных административных судах”¹⁶⁸. Если вспомнить исторический опыт развития административной юстиции в России, то 30 мая 1917 г. Временное правительство учредило в Положении “О судах по административным делам” новую систему административной юстиции, создав настоящие административные суды в рамках судебной власти¹⁶⁹. По мнению А. Б. Зеленцова и В. И. Радченко, “по своему концептуальному содержанию и юридическим возможностям защищены права граждан от административного произвола модель административной юстиции, утверждаемая Положением от 30 мая 1917 г., превосходила многие системы административного правосудия того времени в зарубежных странах (более того, в этом отношении она во многом осталась недосягаемой и для современной России)”¹⁷⁰. Нам весьма импонирует мнение указанных авторов о том, что исторический опыт развития российской национальной государственности свидетельствует о необходимости интеграции административной юстиции в систему судебной, а не исполнительной власти¹⁷¹.

Минск, 2001. С. 6—15; *Райтемайер К.* Значение немецкого опыта для развития административной юстиции в России //Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. С. 108—110; *Sommermann K.-P.* Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht europäischer Staaten //Die öffentliche Verwaltung. 2002. Heft 4. S. 133—143; *Он же.* Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts? //DVBl. 1996. S. 889—898. О сравнительном административном праве см. также: Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. М.: Спартак, 2003.

¹⁶⁸ Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России: (История и современность). М.: Рос. акад. правосудия, 2002. С. 14.

¹⁶⁹ См.: Там же. С. 56. См. также: Вестник Временного Правительства. 1917. № 75 (121). 9 (22) июня.

¹⁷⁰ Там же. С. 86.

¹⁷¹ Там же. С. 87.

В литературе отмечается, что вопрос о возможности и целесообразности создания специальных судов (специализации судов) и его критериях остро стоял на протяжении веков. История российской судебной системы показывает, что, несмотря на известную изолированность России от Западной Европы, на протяжении нескольких столетий, вплоть до 1917 г., в структуре данной системы существовали специализированные суды (как государственные, так и негосударственные), изначально создавшиеся в зависимости как от субъектного состава сторон правовых конфликтов, так и по предметному признаку¹⁷². Таким образом, исторические предпосылки формирования административной юстиции еще более “усиливаются”, если мы вспомним практический итог первой крупной дискуссии в российском обществе о возможности создания в России административных судов, а именно принятого в 1917 г. Положение о судах по административным делам.

Когда речь заходит о необходимости учета исторического опыта по организации и функционированию российской судебной системы, то редко когда вспоминают, например, о весьма коротком периоде существования в царской России мировых судов: они действовали всего четверть века, а затем были ликвидированы¹⁷³. Тем не менее совсем недавно в Российской Федерации был воссоздан институт мировых судей; во многих субъектах Федерации лишь в самое последнее время были замещены должности мировых судей (например, в Воронежской области это произошло в октябре 2002 г.)¹⁷⁴.

2.6. “Недостаточное количество судей для осуществления эффективного административного правосудия”

Для формируемых административных судов потребуются сотни или тысячи административных судей, способных качественно рассматривать дела, возникающие из админи-

¹⁷² См.: Афанасьев С. Ф., Зайцев А. И. Об истории специализации юрисдикционных органов //Правоведение. 2002. № 2. С. 141.

¹⁷³ Там же. С. 142.

¹⁷⁴ См.: Ваулин Б. Суд чести // Коммуна. 2002. 19 окт.

стративно-правовых отношений. Авторы задают вопрос: “Где в настоящее время взять такое количество судей, способных не только хорошо разбираться в довольно сложных и разнообразных административно-правовых отношениях, но и отвечать деловым, моральным и другим требованиям, предъявляемым к судьям?”¹⁷⁵. Отвечая на этот вопрос, следует сказать, что в субъектах РФ действуют квалификационные коллегии судей, которые и рассматривают возможности поступления на государственную должность судьи кандидатов из лиц, имеющих высшее юридическое образование и соответствующий стаж юридической деятельности. Если проанализировать работу указанных квалификационных коллегий¹⁷⁶, то можно увидеть, что в настоящее время практически на каждую вакантную должность судьи подают документы несколько кандидатов. Отсюда — вывод, что в современных условиях недостатка в претендентах на должность административного судьи (как, впрочем, вообще на должность судьи) не будет.

Нужно также вспомнить и о том, что ежегодно огромное количество выпускников государственных юридических высших учебных заведений находятся в постоянном поиске работы. Конечно, нельзя не согласиться с тем, что претенденты на судейскую должность должны отвечать самым высоким стандартам профессионализма и этики¹⁷⁷. Здесь же уместно отметить, что, если ставится вопрос о “дефиците судебских кадров” для создаваемых административных судов, то, видимо, оппонентами автоматически признается сложный характер административно-правовых споров и соответствующей категории судебных дел. Следовательно, одно это уже требует надлежащей профессиональной юридической подготовки судей по административным делам, чего можно достичь только при специализи-

¹⁷⁵ Поляков И. Н. Указ. соч. С. 157—158.

¹⁷⁶ Об организации и деятельности квалификационных коллегий судей см.: В Высшей квалификационной коллегии судей РФ // РЮ. 2003. № 4. С. 71—75.

¹⁷⁷ В настоящее время обсуждается проект Кодекса судейской этики. См.: Кодекс судейской этики (проект) // РЮ. 2003. № 4. С. 66—67; Ткачев В. От Кодекса чести судьи к Кодексу судейской этики // Там же. С. 68—70.

рованном рассмотрении юридических дел¹⁷⁸. Еще в 1999 г. А. К. Соловьева, рассматривая вопрос о необходимости учреждения в России административных судов, предлагала для подготовки судей, которые могут в будущем специализироваться на рассмотрении дел в области публичного управления, включить в учебные планы юридических вузов специальный курс по административному судопроизводству, а также создать специальные учебные заведения по подготовке судей административных судов, в которых будут обучаться лица, работавшие ранее в органах государственного или местного самоуправления¹⁷⁹.

В качестве аргумента против создания административных судов приводится практика учреждения и деятельности уставных судов¹⁸⁰ в субъектах Российской Федерации. Говорят, что последние (там, где они созданы¹⁸¹) рассматривают всего 5—6 дел в год (или не более одного дела в месяц). Поэтому делается предположение о нецелесообразности формирования административного правосудия из-за

¹⁷⁸ О некоторых аспектах конституционно-правового статуса судей, осуществляющих публично-правовые задачи судебной власти, к которым предъявляются особые квалификационные требования см.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации № 233-О “По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона “Об основах государственной службы Российской Федерации”, статьи 43 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, статьи 14 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” и статьи 20-1 Федерального закона “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” // СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1174.

¹⁷⁹ См.: Соловьева А. К. Перспективы развития административной юстиции в России: организационный и формальный подход //Правоведение. 1999. № 1. С. 72.

¹⁸⁰ О деятельности уставных судов см., например: Кряжков В. Уставные суды — во все регионы //РИО. 2001. № 4. С. 12—14. Иногда административные суды называют чрезвычайными и необоснованно противопоставляют уставным судам. Об этом см., например: Семенихин Н. Административные суды вместо уставных: Высшие судебные органы поглощены внутрикорпоративной борьбой //http://ng.ru/regions/2000-10-20/4_court.html.

¹⁸¹ В субъектах Российской Федерации действуют в настоящее время всего 13 конституционных (уставных) судов. См.: Куликов В. Суд поставил точку в споре //РГ. 2003. 29 апр.

5—6 административно-правовых споров в месяц¹⁸². Полагаю, что вряд ли нужно сравнивать количественные и качественные показатели деятельности судов и судей, рассматривающих разные по предмету правового спора дела. Может быть, для уставных судов субъектов РФ рассмотрение 5—6 дел в год и должно считаться нормой. Позволю высказать в известном смысле “крамольную” мысль о том, что даже деятельность Конституционного Суда России, если анализировать количественные показатели его работы (т.е. количество рассмотренных дел и принятых судом постановлений и определений), можно признать в известном смысле “неэффективной”, так как им рассматривается в течение одного года незначительное число дел. Нежелание учреждать в субъектах РФ уставные суды является весьма важным показателем их “значимости” в правовой системе субъекта РФ. Видимо, еще не пришло время “триумфального шествия конституционной (или уставной) юстиции” по региональным территориям Российской Федерации. Тем не менее в литературе практически не встречается мнения, в соответствии с которым отрицалась бы необходимость существования уставных судов из-за незначительного количества дел, рассматриваемых в течение одного года. Таким образом, содержание конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации из-за 5—6 рассмотренных дел в год считается правильным, а формирование административной юстиции ради 30 и более тысяч дел в год безапелляционно отвергается?!

Приведенные выше “новейшие” аргументы против учреждения в России административных судов все чаще анализируются не только учеными, но и юристами-практиками. Некоторые из них выражаются весьма категорично, но по сути верно: “Всякие рассуждения о недоступности для граждан подобных (т.е. административных. — Ю. С.) судов, больших территориях и тому подобном — это не более чем демагогия тех, кто не заинтересован в появлении в России работающих по-новому, эффективных

¹⁸² См.: Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов. С. 11.

административных судов, способных наконец прекратить произвол органов исполнительной власти и чиновников всех уровней”¹⁸³.

3. Кодекс административного судопроизводства — процессуальная основа деятельности административных судов

Как известно, вряд ли без теоретических обоснований необходимости установления или учреждения того или иного административно-правового института возможна разработка и принятие эффективно действующего нормативного правового акта, который регулировал бы систему отношений в соответствующей области административного права. Поэтому проблема разработки специального процессуального закона — *Кодекса административного судопроизводства* — непременно увязывается в настоящее время с созданной теоретической концепцией административного судопроизводства¹⁸⁴. Несмотря на достигнутый высокий уровень аргументации целесообразности формирования специализированного административного судопроизводства в административных судах, авторы отмечают отсутствие ясности в самой концепции административного правосудия, в его соотношении с конституционным понятием “административное судопроизводство” и “административная юстиция”¹⁸⁵. В. Митюков считает, что “абстрактный контроль — это область конституционного судопроизводства, а конкретный нормоконтроль — сфера других видов судо-

¹⁸³ Кравченко В. Административная юстиция: Взгляд со стороны // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. С. 107.

¹⁸⁴ См.: Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный Конституционный закон “Об административном судопроизводстве. Общая часть”: Инициативный проект с комментариями. М.: Изд-во “Рудомино”, 2001; Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: Материалы конференции. М.: Рос. акад. правосудия, 2001.

¹⁸⁵ См.: Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России: проблемы развития // РЮ. 1998. № 8. С. 35. См. также: Махина С. Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999.

производства, в том числе и административного”¹⁸⁶. По мнению Ю. Тихомирова, при создании системы административного судопроизводства главным является определение его объема, характера и природы. К сфере административного судопроизводства он относит: 1) административные дела, возникающие в сфере государственного управления и регулирования; 2) споры, возникающие из административных правоотношений; 3) дела по защите прав и свобод граждан в сфере управления¹⁸⁷. Теоретические конструкции в системе административного процесса и административной юстиции предоставляют возможность изучения и выделения специальных признаков административного судопроизводства и принципов, на которых он может устанавливаться.

По нашему мнению, развитие как административно-правовой и административно-процессуальной теории, так и проектов некоторых законов (например, Кодекса об административном судопроизводстве) позволяет говорить о новой тенденции в соотношении таких категорий, как “административная юстиция” и “административное судопроизводство”. Как уже нами отмечалось, целесообразно отказаться от первого термина (“административная юстиция”) и заменить его понятием “административное судопроизводство”.

На это нацеливает и зарождающееся законодательство об административном судопроизводстве. О целесообразности разработки законодательного акта, устанавливающего *административно-судопроизводственные процедуры* (процессуальные правила административного судопроизводства), в административно-правовой и гражданско-процессуальной литературе говорилось в течение нескольких последних лет. О необходимости разработки и принятия правил административного судопроизводства, являющихся первостепенной задачей изменения судебной системы страны, а также о создании Кодекса административного су-

¹⁸⁶ Митюков В. Полномочия судебных органов требуют четкого разграничения // РЮ. 2001. № 3. С. 19.

¹⁸⁷ См.: Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России: проблемы развития. С. 36.

допроизводства в 1999 г. писала, например, А. К. Соловьева. Она предлагала закрепить в этом Кодексе такие принципиальные положения, как: быстрота рассмотрения дела, обеспечивающая оперативное пресечение правонарушений со стороны органов управления; экономичность процесса и доступность обращения в суд; обеспечение права на защиту и гарантия равенства сторон в публичном правоотношении; неотвратимость ответственности государственных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих за действия, нарушившие права и свободы физических или юридических лиц; обязанность органов публичного управления доказать законность их действий и возместить причиненный субъектам права ущерб; контроль суда за исполнением принятого решения по делу, возникшему из публичных правоотношений¹⁸⁸.

Иногда данный вопрос связывался с необходимостью проведения судебной реформы в России. Поэтому предлагалось принять два важнейших для обустройства судебной власти закона, которые должны стать основой всей системы судоустройства и судопроизводства: ФКЗ “Основы судоустройства Российской Федерации” и “Основы судопроизводства в Российской Федерации”¹⁸⁹. Г. В. Диков считает, что на первом этапе нужно разработать основы законодательства об административном судопроизводстве, так как, по его мнению, для создания кодекса в настоящее время отсутствует необходимая практическая база¹⁹⁰.

Интересные теоретические рассуждения по поводу административного процесса высказаны А. А. Деминым, который полагает, что в области права понятие процесса неразрывно связано с разбирательством спора, а при реализации компетенции государственного органа спор в правовом смысле отсутствует. Тогда (т.е. при отсутствии спора) государственный орган действует не в рамках юридичес-

¹⁸⁸ См.: Соловьева А. К. Перспективы развития административной юстиции в России: организационный и формальный подход. С. 71.

¹⁸⁹ См.: Вицин С. От формирования судебной системы к ее реформированию. С. 4.

¹⁹⁰ См.: Диков Г. В. Проблемы создания системы административной юстиции в России: (В свете зарубежного опыта) // Гип. 2001. № 5. С. 32.

кого процесса, а в рамках процедуры функционирования этого органа. Административно-процессуальные отношения возникают, по мнению А. А. Демина, только при трехстороннем характере отношений: две стороны и арбитр¹⁹¹. Кроме того, ученый отмечает, что характер содержания административного процесса, его сущностный смысл требуют признать обращение к уполномоченному государством на разрешение административного спора органу с административным иском¹⁹².

В другой своей работе А. А. Демин следующим образом раскрывает особенности административного процесса: “Административный процесс — это последовательность деяний при наличии совпадающих условий: три стороны, спор, иск, процедура, особенности, отличающие эту процедуру от гражданского и уголовного процессов”¹⁹³. Тем самым ученый все более склоняется к идеи признания за административным процессом роли, которую традиционно во многих западных странах играет административное судопроизводство, создаваемое для рассмотрения административно-правовых споров¹⁹⁴.

И. В. Панова, несмотря на несколько изменившееся представление о роли административного судопроизводства в системе административно-правового регулирования, признает, что формирование административного судопроизводства является собой специальный порядок “рассмотрения административного дела судами на основе норм административного права”¹⁹⁵. При этом, она делает вывод о том,

¹⁹¹ См.: Демин А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1998. № 4. С. 31. См. также: Масленников М. Я. Российский административный процесс. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2001.

¹⁹² Демин А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации. С. 32.

¹⁹³ Демин А. А. Теория административного процесса нуждается в совершенствовании // Административное право на рубеже веков: Межвузов. сб. науч. трудов. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 151.

¹⁹⁴ О понятии и содержании административно-правового спора см.: Зеленцов А. Б. Административный спор как правовая категория // Административное право на рубеже веков: Межвузов. сб. науч. трудов. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 161—174.

¹⁹⁵ Панова И. В. Административному судопроизводству в России быть // Там же. С. 181.

что возникающие из административно-правовых отношений дела, являясь по сути административными делами, не относятся к административному судопроизводству, так как рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства¹⁹⁶. Вряд ли можно согласиться с мнением И. В. Пановой и о том, что специфика административного судопроизводства проявляется в том, что административные суды выступают “органом карающим”, ибо привлекают правонарушителей к административной ответственности¹⁹⁷.

По мнению А. А. Демина, Административно-процессуальный кодекс РФ может состоять из Общей и Особенной частей. В Общую часть он включает: понятие, принципы, структуру органов разрешения административных споров и другие вопросы; в Особенную часть — специфику рассмотрения административных споров в зависимости от сферы применения: по жалобам граждан, дисциплинарные, налоговые, земельные, строительные и другие споры¹⁹⁸. Таким образом, А. А. Демин полагает, что Административно-процессуальный кодекс должен предусматривать наличие многочисленных субъектов рассмотрения возникающих в сфере управления споров. На наш же взгляд, Административно-процессуальный кодекс должен регламентировать процедуру рассмотрения спора специализированным административным судом (специализированными судьями).

Как было уже указано, в марте 2003 г. Совет при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия обсудил проект Федерального закона “Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации”. Этот законопроект включает в себя 6 разделов:

I. Общие положения (предмет регулирования; задачи и принципы административного судопроизводства; состав суда, отводы, компетенция судов по рассмотрению административных дел; доказательства и процессуальные сроки; судебные извещения, расходы и вызовы).

¹⁹⁶ Там же.

¹⁹⁷ См.: Панова И. В. Административное судопроизводство — важное направление судебной реформы в России //Закон. 2003. № 1. С. 117—121.

¹⁹⁸ См.: Демин А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации. С. 32.

II. Производство в суде первой инстанции (подача и обеспечение жалобы; подготовка дела к судебному разбирательству и судебное разбирательство; постановление суда).

III. Пересмотр судебных постановлений (кассационное производство; надзорная жалоба).

IV. Особое производство (восстановление утраченного судебного производства).

V. Исполнительное производство (исполнение судебных решений).

VI. Особенности рассмотрения и разрешения споров по отдельным категориям дел (особенности производства по делам, связанным с осуществлением избирательного права и права на участие в референдуме; особенности рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов; особенности производства по делам об обжаловании решений и действий (бездействия) по вопросам предоставления или лишения статуса беженца или вынужденного переселенца; особенности производства по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях; рассмотрение дел об обжаловании решений и действий, вытекающих из налоговых правоотношений с участием физических лиц и некоммерческих организаций; особенности производства по делам об оспаривании решений, связанных с государственной регистрацией или отказом в государственной регистрации общественных или религиозных объединений, политических партий, общественных движений, фондов, органов общественной самодеятельности, а также решений о ликвидации, запрете, приостановлении и ином ограничении их деятельности).

Впереди — внимательное ознакомление юридической общественности с упомянутым проектом, который разработала рабочая группа ученых и практиков, в том числе в нее входят и авторы инициативного проекта федерального конституционного закона “Об административном судопроизводстве” Н. Г. Салищева и Е. Б. Абросимова¹⁹⁹. Указанный за-

¹⁹⁹ См.: Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный конституционный закон “Об административном судопроизводстве. Общая часть”: Инициативный проект с комментариями. М.: Изд-во “Рудомино”, 2001.

конопроект уже обсуждается учеными-юристами. По мнению А. Б. Зеленцова, принятие Кодекса административного судопроизводства позволит обеспечить процессуальную деятельность федеральных административных судов, которые могут уже начать действовать с января 2004 г.²⁰⁰, а также гармонизировать само административно-процессуальное законодательство, включающее в себя: институт административного иска; предварительную защиту; мировое соглашение; судебный приказ и приказное производство²⁰¹.

Ученые уже сейчас подчеркивают, что с принятием Кодекса административного судопроизводства (КАС РФ) судебная власть получит необходимое реформирование, а административное право — стремительное развитие и новую структуру²⁰². Один из основных авторов проекта Кодекса административного судопроизводства Н. Г. Салищева отмечает, что наличие процессуальных отношений, посвященных вопросам судебного контроля за законностью решений и действий органов (должностных лиц) публичной власти, обуславливает необходимость введения на уровне закона таких, например, понятий и принципов, как административное дело, административный иск (административная жалоба), административный истец (заявитель), административный ответчик, принцип диспозитивности, возложение основного бремени доказывания на орган публичной власти²⁰³.

Таким образом, мы “возвращаемся” к терминологии, используемой еще сто лет назад российскими учеными-административистами в разработке собственных концепций административной юстиции. Например, В. Л. Кобалевский писал, что “административный иск служит отличительным

²⁰⁰ См.: Посторили гражданин и государство: Беседа В. Щедрина с заместителем председателя Верховного Суда РФ В. И. Радченко //РГ. 2003. 13 февр.

²⁰¹ См.: Зеленцов А. Б. Проблемы кодификации и гармонизации законодательства, регулирующего административное судопроизводство в РФ. М.: Моск. ун-т МВД РФ, 2003. С. 143—144; см. также: Салищева Н. К проблеме формирования административного судопроизводства в России //Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. С. 79—82.

²⁰² Там же. С. 144.

²⁰³ См.: Салищева Н. Г. Административное судопроизводство требует кодификации //ЭЖ-Юрист. 2003. № 12.

признаком административной юстиции. Иск выражается в требовании чего-либо в соответствии с нормами права²⁰⁴. В ходе судебного разбирательства административного иска, проведенного административным судьей, выясняются и оцениваются правовые требования²⁰⁵.

Проект Кодекса административного судопроизводства (КАС) начинается статьей, в которой устанавливается возможность осуществления защиты прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений от неправомерных действий и решений органов публичной администрации в административных судах общей юрисдикции. Он включает в себя не только положения принципиально административно-процессуального характера и значения, но и многие нормы, традиционно содержащиеся в гражданском процессуальном законодательстве, в частности: доказывание и доказательства, процессуальные сроки, порядок судебного рассмотрения, процессуальные стадии, исполнительное производство. Весьма интересным является установление в проекте КАС административно-процессуального статуса участников судебного разбирательства, например: заявитель; административный ответчик; прокурор; определенные лица и организации; свидетели; эксперты; специалисты; заинтересованные в решении суда третьи лица; представитель; адвокат.

В числе основных задач административного судопроизводства называется правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел, хотя, к сожалению, нет определения понятия “административное дело”. Данное понятие законодателем формально никогда не определялось. Поэтому велись в прошлом и в настоящее время ведутся споры по существу этой категории. С нашей точки зрения, целесообразно, оставляя уже сложившиеся понятия в административно-деликтном законодательстве²⁰⁶,

²⁰⁴ Кобалевский В. Л. Очерки советского административного права. Харьков, 1924. С. 245.

²⁰⁵ См.: Бельский К. С. Ученый-административист В. Л. Кобалевский: Жизнь, труды, основные научные положения: (К 110-летию со дня рождения) //ГиП. 2002. № 12. С. 86.

²⁰⁶ См., например: Игнатенко В. В. Административно-деликтное законотворчество: понятие и функции // Административное право на рубеже веков: Межвузов. сб. науч. трудов. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 196—209.

создавать новые. Например, КоАП РФ использует термин “дела об административных правонарушениях”. Иногда в литературе предлагают вместо этого термина говорить о “делах об административной ответственности”. Но почему же тогда мы не говорим о “делах об уголовной ответственности”²⁰⁷? Потому что это было бы, с правовой точки зрения, неграмотно. Ведь речь идет о правонарушении, точнее о деле, посвященном конкретному правонарушению (уголовному или административному). Поэтому и теория, и практика уже выработали соответствующие категории: дела о преступлении (*уголовные дела*), дела об административном правонарушении, которые можно было бы назвать *административными делами*. Однако законодатель использует термин “дела об административных правонарушениях”. Такова логика: уголовные дела рассматриваютсѧ в порядке уголовного судопроизводства; гражданские дела — в порядке гражданского судопроизводства; арбитражные дела — в порядке арбитражного судопроизводства; конституционные дела (споры) — в порядке конституционного судопроизводства; административные дела — в порядке административного судопроизводства.

Следовательно, при разработке Кодекса административного судопроизводства целесообразно использовать новую терминологию, характеризующую формальные процессуальные порядки рассмотрения административных дел. Не нужно привносить в него положения из КоАП РФ, устанавливающего соответствующий порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Важнейший принцип состязательности и равноправия сторон также находит отражение в тексте законопроекта. Весьма детально устанавливается в нем подсудность дел административным судам (мировому судье, межрайонному суду, окружному суду, Верховному Суду РФ). В нормах законопроекта можно встретить такие термины, как “административная процессуальная правоспособность”, “административная процессуальная дееспособность”, “процессу-

²⁰⁷ О назначении, содержании и функциях юридической ответственности см., например, одну из новых книг: Липинский Д. А. Проблемы юридической ответственности. СПб.: Изд-во “Юридический центр Пресс”, 2003. С. 204—378.

альное правопреемство". Обязанность доказать законность обжалуемого решения, действия (бездействия) лежит на административном ответчике.

Немаловажным считаем и вопрос о наименовании процессуального кодекса, содержащего механизм административного судопроизводства. С нашей точки зрения, целесообразно разрабатывать не Кодекс административного судопроизводства, а Административный процессуальный кодекс, т.е. это логично будет дополнять ряд процессуальных законов России.

Специалистам в области общей теории права и процессуального права предстоит в будущем определить место и значение административного процесса (административного судопроизводства) в системе процессуального права. Административное судопроизводство анализируется в настоящее время учеными — теоретиками права в рамках рассмотрения основных тенденций развития системы процессуального права России, которыми, например, являются: влияние процессов глобализации; гармонизация процессуального регулирования; демократизация и гуманизация процесса; изменение сферы процессуального регулирования; дифференциация и специализация процессуального регулирования; унификация процессуального регулирования²⁰⁸. Одной из главных современных задач ученых является обоснование разграничения административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого судьями²⁰⁹, а также преодоление неясностей в понимании значения и возможностей формирования в России административных судов²¹⁰.

²⁰⁸ См., например: Лукьянёва Е. Г. Теория процессуального права. М.: Изд-во НОРМА, 2003. С. 137—155; Она же. Тенденции развития процессуального законодательства в свете общей теории права //ГиП. 2003. № 2. С. 104—1C8.

²⁰⁹ См.: Россинский Б. В. О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства. М.: Моск. ун-т МВД РФ, 2003. С. 150—153.

²¹⁰ См.: Старилов Ю. Н. Новое соотношение современного административного и административно-процессуального права: (К вопросу об учреждении в России административных судов и формировании административного судопроизводства). М.: Моск. ун-т МВД РФ, 2003. С. 123—129.

Заключение

Рассмотрение вопросов о целесообразности учреждения в России административных судов, критика некоторых наиболее часто используемых оппонентами идеи создания административных судов аргументов, изучение нового процессуального законодательства позволяют сделать определенные выводы о перспективах развития российского административного процесса, административной юстиции (административного судопроизводства) и управлеченческого процесса:

- 1) “правоохранительная”, “юрисдикционная” или “деликтная” теория административного процесса имеет право на существование и может, с нашей точки зрения, развиваться, отстаивая идею о том, что административный процесс представляет собой в указанном смысле слова правоприменительную, правоохранительную и контрольно-надзорную *административную деятельность*, которая проводится в нормативно установленном порядке. “Деликтный” административный процесс осуществляется многочисленными должностными лицами с целью применения меры принуждения к физическим или юридическим лицам или для разрешения индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления, а именно поэтому и не относится к административному процессу, понимаемому как административное судопроизводство;
- 2) нормативные положения Конституции РФ 1993 г. об осуществлении судебной власти посредством *административного судопроизводства* являются конституционно-правовым базисом, на котором и будет происходить в ближайшие годы построение российской административной юстиции как организационно-правовой формы административного процесса;
- 3) становление теоретической концепции административной юстиции и развитие процессуального законодательства об административном судопроизводстве будут способствовать появлению нового взгляда на административный процесс и, следовательно, созданию “но-

вой” отрасли российского процессуального права — административного процесса;

4) разработка и принятие федерального закона о правовых актах управления и административных процедурах представляет собой приоритетное направление развития российского административного права;

5) становление административного судопроизводства как полноценного комплексного административно-правового института и законодательная регламентация *управленческого процесса* и *административных процедур*, являясь преимущественными направлениями реформы административного права, завершают процесс распространения идеологии и принципов *современного правового государства* на административно-правовые отношения.

II. Основные сведения об авторе

1. Биографические данные

Дата рождения — 25 июня 1963 г.

1981—1986 гг. — обучение на юридическом факультете Воронежского государственного университета.

1986—1989 гг. — учеба в аспирантуре (научный руководитель — профессор Основин Виктор Степанович).

26 декабря 1989 г. — защита *кандидатской диссертации* на тему “Аттестация кадров аппарата управления (на материалах аттестационной практики советских органов ЦЧЭР)” в Харьковском юридическом институте (официальные оппоненты: доктор юридических наук В. А. Кряжков, кандидат юридических наук В. В. Богуцкий; ведущая организация — Свердловский ордена Трудового Красного Знамени юридический институт им. Р. А. Руденко).

25 апреля 1996 г. — защита *докторской диссертации* на тему “Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование” в Саратовской государственной академии права (официальные оппоненты: доктора юридических наук Д. Н. Бахрах, И. И. Веременко, В. М. Манохин; ведущая организация — МГИМО (Университет) МИД РФ).

Должность — заведующий кафедрой административного, муниципального и финансового права Воронежского государственного университета (г. Воронеж); министерство — Министерство образования Российской Федерации (с 1998 г.).

Ученая степень — доктор юридических наук (присуждена Решением ВАК РФ от 20 сентября 1996 г. № 40д/22, диплом ДК № 005897); специальность 12.00.02. — конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право).

Ученое звание:

— доцент по кафедре государственного и административного права (присвоено Решением Госкомвуза России от 29 мая 1996 г. № 442-Д аттестат ДЦ № 020195);

— профессор по кафедре конституционного и административного права (присвоено Решением Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации от 18 ноября 1998 г. № 447-п/ 1, аттестат ПР № 004050).

Краткая аннотация научной деятельности: разработка проблем публичного права, реформы современного российского административного права, административного и управляемого процессов, публичной (государственной и муниципальной) службы, административных актов, формирования в России административной юстиции (административного судопроизводства), сравнительного правоведения.

Читаемые учебные курсы: административное право (Общая и Особенная части); административный процесс; административная ответственность; государственная служба (служебное право); административная юстиция; административное право зарубежных стран; правовые акты управления.

Владеет немецким языком.

2. Перечень публикаций

Количество опубликованных работ — 126 научных и учебно-методических:

1. Аттестация советских кадров как средство преодоления механизма торможения // Рукопись деп. в ИНИОН АН СССР 28.03.88. № 33157. — 23 с.
2. Перестройка и аттестация советских кадров // Рукопись деп. в ИНИОН АН СССР 07.06.88. № 34198. — 29 с.
3. К вопросу об институте аттестации советских кадров // Рукопись деп. в ИНИОН АН СССР 25.11.88. № 36193. — 38 с.
4. Аттестация как средство проверки выполнения должностных обязанностей государственными служащими // Тез. докл. 2-й межвуз. науч. конф. молодых ученых-юристов "Вопросы теории юридических обязанностей". Воронеж, 1988. С. 22—23.

5. Методические рекомендации по организации прокурорских проверок исполнения законодательства об аттестации руководящих кадров и инженерно-технических ра-

ботников на предприятиях. Воронеж, 1988. — 22 с. (в соавт. с Ю. М. Горшеневым, В. Г. Розенфельдом).

6. Надзор за исполнением аттестационного законодательства // Вопросы эффективности общенадзорной деятельности прокуратуры: Сб. ст. Воронеж, 1989. Вып. 2. С. 3—21 (в соавт. с В. Г. Розенфельдом, Г. Н. Мошаровой).

7. Аттестация кадров аппарата управления (на материалах аттестационной практики советских органов ЦЧЭР): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 1989. — 16 с.

8. Методы осуществления функций социалистического государства // Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности: Межвуз. сб. науч. тр. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1990. С. 45—58 (в соавт. с А. П. Глебовым).

9. Советское государственное право: Учеб. пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1991. С. 156—184.

10. Überlegungen zur juristischen Ausbildung und zum Staatsdienst in der UdSSR // JAHRBUCH 1991 der Gesellschaft der Freunde der FernUniversität. Hagen: FernUniversität Hagen, 1992. S. 97—131. (Размышления о юридическом образовании и государственной службе в СССР. Хаген: Изд-во Университета г. Хагена, 1992. С. 97—131).

11. Административное право: Программа учебного курса и методические рекомендации для студентов дневного, вечернего и заочного отделений. Воронеж. 1992. — 40 с.

12. Административный процесс: Программа учебного курса и методические указания для студентов дневного, вечернего и заочного отделений. Воронеж, 1992. — 10 с.

13. Основы права Федеративной Республики Германии (Kleine Rechtskunde): Учеб. пособие для изучающих немецкий язык студентов дневного, вечернего и заочного отделений юридического факультета ВГУ. Ч. 1 и 2. Воронеж, 1992. — 107 с. (в соавт. с Л. Д. Бунеевой, Н. В. Кохановой, Б. Д. Листенгартен).

14. Государственная служба в Российской Федерации: Программа и методические рекомендации по учебному курсу. Воронеж, 1993. — 25 с.

15. Административное право Германии: Учеб. пособие

для студентов, изучающих немецкий язык на юрид. ф-те. Воронеж, 1993 (на нем. языке).

16. Административное право Российской Федерации: Сб. нормативных актов: Учеб. пособие / Авт. вступит. ст. и сост. Ю. Н. Старилов. Воронеж: ИПФ "Воронеж", 1993. Ч. 1 (184 с.). Ч. 2 (210 с.).

17. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: Учеб. пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1993. — 168 с. (в соавт. с В. Г. Розенфельдом).

18. Административное принуждение. Административная ответственность. Производство по делам об административных правонарушениях: Сб. нормативных актов. Ч. 1. и 2 / Сост. Ю. Н. Старилов. Воронеж: РИО комитета по печати и информации, 1993. Ч. 1. — 296 с.; Изд-во ВГУ, 1993. Ч. 2. — 312 с.

19. Финансовое право Российской Федерации: Учеб. пособие. Воронеж: ИПФ "Воронеж", 1994. С. 132—154.

20. Новое законодательство об административной ответственности в Российской Федерации: Учеб. пособие: В 2 ч. Воронеж: ИПФ "Воронеж", 1994.

21. За все в ответе община: Местное самоуправление в Германии // Российская Федерация. 1994. № 10. С. 37—38 (в соавт. с Т. М. Бялкиной).

22. Neuere Reformansätze im russischen Dienstrecht: Rußland auf dem Weg zum Berufsbeamtentum. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1994. — 204 S. (Новые подходы к реформе государственной службы: Россия на пути к профессиональному чиновничеству. Шпайер: Изд-во Высшей школы административных наук, 1994. — 204 с.).

23. Государственная служба в Российской Федерации: (Сб. нормативных актов): Учеб. пособие / Сост. Ю. Н. Старилов. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. — 320 с.

24. Государственная служба (служебное право) как учебный курс: формирование концепции // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. Вып. 1. С. 8—45.

25. К вопросу о понятии и правовом статусе должност-

ного лица // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. Вып. 1. С. 67—91 (в соавт. с В. Г. Розенфельдом).

26. Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // Государство и право. 1995. № 1. С. 37—55.

27. Нарушения налогового законодательства и юридическая ответственность. Воронеж: ИПФ “Воронеж”, 1995. — 284 с.

28. Gegenwärtiger Entwicklungsstand des öffentlichen Dienstes in Rußland // Die Öffentliche Verwaltung. 1995. № 15. S. 613—624 (Современное правовое состояние государственной службы в России // Публичное управление. 1995. № 15. С. 613—624).

29. Конституционные основы государственной службы в Российской Федерации // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 2: Конституция Российской Федерации 1993 года и развитие отраслевого законодательства. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. С. 165—207.

30. Государственная должность: К вопросу о конституционно-правовой основе, понятии и видах // Там же. С. 123—137.

31. Финансовая ответственность: понятие, основания, санкции // Право и развитие рыночных отношений в России: Сб. науч. тр. Воронеж: Изд-во Воронеж. пед. унта, 1995. С. 120—148.

32. Die Reform des öffentlichen Dienstes in Rußland: Ursachen, Probleme und Hauptrichtungen // Zeitschrift für Beamtenrecht. 1995. Heft 9. S. 260—273 (Реформа государственной службы в России: причины, проблемы и основные направления // Журнал публичной службы. 1995. № 9. С. 260—273).

33. Государственная служба в Российской Федерации: проблемы реформы // Юридические записки. Вып. 3: Проблемы государственной власти. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. С. 31—51.

34. Чиновники России на пути к професионализму // Рос. юстиция. 1995. № 9. С. 40—42.

35. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. М.: БЕК, 1995. С. 467—510.

36. Современные проблемы формирования теории административного договора // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 3: Публичное право: проблемы современного развития. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. С. 4—52 (в соавт. с В. Г. Розенфельдом).

37. Институт государственной службы: История становления правовой теории, современное состояние и перспективы развития // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 3: Публичное право: проблемы современного развития. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. С. 52—106.

38. Реформа государственной службы в Российской Федерации: основные направления // Становление правового порядка в Российском государстве: Реальность и перспектива (социально-правовые проблемы): Сб. науч. ст. Саратов: Изд-во Саратов. гос. академии права, 1995. С. 68—73.

39. Вопросы реформирования государственной службы в Российской Федерации // Правоведение. 1995. № 6. С. 12—27.

40. Принципы государственной службы: переход от “политизирования” к закону // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 4: Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. С. 78—113.

41. Публичная служба Швейцарии // Там же. С. 157—177.

42. Государственная и муниципальная служба: развитие современной теории и проблемы законодательного регулирования // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 5: Региональное законодательство: проблемы современного развития. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. С. 68—144.

43. Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. 1996. № 5. С. 14—24.

44. Административный договор: Опыт законодательно-

го регулирования в Германии // Государство и право. 1996. № 12. С. 40—52.

45. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1996. — 37 с.

46. Государственная служба в Российской Федерации: (Теоретико-правовое исследование). Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. — 456 с.

47. Аттестация государственных служащих и аттестационная процедура // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 6: Юридический процесс: реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. С. 155—169.

48. Административное право: Учеб.-методич. пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. — 152 с.

49. Служебное право: Учебник. М.: БЕК, 1996. — 688 с.

50. Публичная (государственная) служба Швейцарии // Правоведение. 1996. № 3. С. 150—160.

51. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. 1996. № 4. С. 47—63 (в соавт. с В. Г. Розенфельдом).

52. Российское административное право: Учеб.-методич. пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1997. — 520 с.

53. Prinzipien des Staatsdienstes in der Russischen Föderation // Osteuroparecht-1997. Heft 2—3. S. 122—147 (Принципы государственной службы в Российской Федерации // Восточноевропейское право. 1997. № 2—3. С. 122—147).

54. К вопросу о публично-правовом характере института государственной службы // Правоведение. 1997. № 1. С. 17—33.

55. Административное принуждение и административная ответственность: Сб. норм. актов / Сост. Ю. Н. Старилов. М.: БЕК, 1998. — 848 с.

56. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. — 200 с. (Рецензию на эту книгу см.: Бельский К. С. Рецензия на книгу Ю. Н. Старилова "Административная юстиция: Проблемы теории" // Государство и право. 1999. № 8. С. 115—117).

57. Новые подходы к пониманию сущности и системы современного административного права // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 7: Государство, право, управление. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. С. 39—64.
58. Административная юстиция: судебный контроль, административный иск или административное судопроизводство (правосудие)? // Там же. С. 65—90 (в соавт. с С. Ф. Стариевой).
59. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. — 392 с.
60. История развития и теоретическая модель германской административной юстиции // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 8: Защита прав и свобод граждан. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. С. 82—109 (в соавт. с К.-П. Зоммерманном).
61. К вопросу о формировании административного судопроизводства // Там же. С. 184—219 (в соавт. с С. Ф. Стариевой).
62. Таможенная служба в Российской Федерации: Сб. норм. актов: Учеб. пособие / Сост. Т. А. Матвеева, Ю. Н. Старилов. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. — 296 с.
63. Основы права Федеративной Республики Германии (Kleine Rechtskunde): Учеб. пособие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. — 144 с. (в соавт. с Л. Д. Бунеевой, Н. В. Кохановой, Б. Д. Листенгартен).
64. Российская государственная служба: основные черты “нормативной модели”, проблемы и направления реформы // Рынок труда региона в условиях структурной перестройки экономики: Материалы межрегион. науч.-практич. конф. Кемерово, 12—13 ноября 1998 г. Кемерово: Кузбассвузиздат, 1998. С. 24—27.
65. Государственное управление: понятие, признаки, основные задачи и функции // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 9: Новое законодательство Российской Федерации: Проблемы становления и применения. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. С. 185—229.

66. Теории разграничения административного (публичного) и частного права // Там же. С. 230—241.
67. Административное право: от камералистики до современности // Вестник ВГУ. Сер. 1, Гуманитарные науки. 1998. № 2. С. 173—193.
68. Verwaltungsjustiz in Rußland. Probleme der modernen Theorie und Entwicklungsperspektiven // Osteuroparecht. 1998. Heft 3—4. S. 217—252 (Административная юстиция в России: Проблемы современной теории и перспективы развития // Восточноевропейское право. 1998. № 3—4. С. 217—252).
69. Как развивалась наука административного права в европейских странах // Журнал рос. права. 1999. № 3/4. С. 203—215.
70. Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. — 624 с.
71. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: История развития и основные черты // Государство и право. 1999. № 7. С. 70—77 (в соавт. с К.-П. Зоммерманном).
72. Российское служебное право: Сб. норм. актов: Учеб. пособие / Сост. Ю. Н. Старицов. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. — 800 с.
73. Российское государство и правовая система: Современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 3—6; 110—166; 229—250 (в соавт. с В. А. Панюшкиным); 428—460; 633—650 (в соавт. с С. Н. Махиной); 650—664.
74. Исполнительная власть в Российской Федерации: понятие, структура и признаки // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 10: Государственность и право современной России: Проблемы и развитие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 197—215.
75. К вопросу о принципах современного российского административного права // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 11:

Принципы современного российского права. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 216—244.

76. Практикум по российскому административному праву. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. — 336 с.

77. Административная юстиция в теории современного российского административного права // Вестник Волжского ун-та им. В. Н. Татищева. Сер. "Юриспруденция". Тольятти, 1999. Вып. 4. С. 3—26.

78. Принципы административного права: понятие и система // Вестник Волжского ун-та им. В. Н. Татищева. Сер. "Юриспруденция". Тольятти, 1999. Вып. 5. С. 3—26.

79. [Рецензия] // Государство и право. 1999. № 9. С. 113—114 (в соавт. с В. И. Новоселовым) — Ред. на кн.: Панова И. В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов: Изд-во "Светопись", Приволж. кн. изд-во, 1998. — 256 с.

80. Gerichtliche Verwaltungskontrolle im System des russischen Staats- und Verwaltungsrechts / Jurij Starilow, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. — Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1999. — 222 S. (Судебный контроль за публичным управлением в системе российского государственного и административного права. Шпайер: Изд-во Исследовательского института публичного управления при Немецкой Высшей школе административных наук г. Шпайер, 1999. — 222 с.)

81. Методологические проблемы реформы административного права: Уточнение предмета и системы учебного курса // Вестник ВГУ. Сер. 1, Гуманитарные науки. 1999. № 1. С. 112—134.

82. Новые подходы к пониманию сущности и системы современного административного права // Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики: (По материалам конференций) / Под общей ред. Н. Г. Салищевой. 2-е изд., испр. Великий Новгород, 1999. С. 14—26.

83. Административная юстиция в России: место в

структуре современного административного права, проблемы теории и развития // Там же. С. 66—84.

84. Административная юстиция в России: место в структуре административного права, проблемы теории и развития // Институты административного права / Отв. ред. И. Л. Бачило, Н. Ю. Хаманева. М. Ю., 1999. С. 200—206.

85. Административное право: Практикум. М.: Юристъ, 2000. — 336 с.

86. [Рецензия] // Государство и право. 2000. № 3. С. 116—118. — Рец. на кн.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 1999. — 728 с.

87. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Государство и право. 2000. № 5. С. 12—21.

88. Правовые акты управления: понятие, признаки, значение и функции // Вестник ВГУ. Сер. 1, Гуманитарные науки. 2000. № 1. С. 129—152.

89. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение. 2000. № 2. С. 101—114.

90. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5. С. 3—24.

91. Российский государственный служащий: понятие и правовой статус // Юридические записки. Вып. 12: Правоприменительная деятельность в России: Теоретические основы, проблемы и пути ее улучшения / Под ред. - Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2000. С. 252—267 (в соавт. с М. Д. Лещёвым).

92. [Рецензия] // Государство и право. 2000. № 6. С. 118—120. — Рец. на кн.: Якимов А. Ю.: Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М.: “Проспект”, 1999. — 200 с.

93. Действие правовых актов управления // Юридические записки. Вып. 13: Процессуальные проблемы осуществления судебной власти, обеспечения законности и правовой защиты / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2000. С. 172—218.

94. [Рецензия] // Государство и право. 2000. № 11.

С. 123—124 (в соавт. с А. Ю. Барановым, И. Н. Синякиным) — Рец. на кн.: *Панова И. В.* Производство по делам об административных правонарушениях. Саратов: Изд-во “Светопись”, Приволж. кн. изд-во, 1999. — 192 с.

95. Административные суды: какими им быть? // Рос. юстиция. 2001. № 1. С. 18—20 (в соавт. с В. А. Кряжковым).

96. Программа специального учебного курса (курса на выбор) “Административное право зарубежных стран”. Воронеж, 2001. — 11 с.

97. Программа специального учебного курса (курса на выбор) “Административная юстиция”. Воронеж, 2001. — 24 с.

98. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. — 624 с.

99. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга вторая: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. — 432 с. (Рецензии на эти книги см.: *Зарубицкая Т. К., Скляров И. А. К вопросу о дальнейшем развитии административно-правовой теории России* // Сб. науч. трудов аспирантов и соискателей-юристов. Нижний Новгород: Изд-во ННГУ им. Н. И. Лобачевского, 2001. Вып. 1. С. 313—327; *Масленников М. Я., Шергин А. П. [Рецензия]* // Вестн. ВГУ. Сер. Гуманитарные науки. 2002. № 2. С. 254—258).

100. Органы российской исполнительной власти: понятие, правовой статус, структура // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 12: Административное право в современном правовом государстве. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. С. 216—244.

101. Современное российское государство и административно-хозяйственное право // Там же. С. 245—254.

102. Административно-правовой режим действия актов публичного управления // Рос. юрид. журнал. 2001. № 2. С. 66—78.

103. Административная юстиция: Теория, история, перспективы. М.: НОРМА, 2001. — 304 с.

104. Реформирование государственной службы как факт

тор обеспечения единого правового пространства России // Юридические записки. Вып. 14: Единое правовое пространство России: Материалные и процессуальные проблемы обеспечения и защиты / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. С. 181—211.

105. Российская административная юстиция: современные проблемы теории и законодательной практики // Правовое государство: Административная юстиция сегодня: законодательные процессы и практика (Материалы международных семинаров). Минск, 2001. С. 19—32.

106. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юристъ, 2002. — 410 с. (в соавт. с Д. Дж. Галлиган, В. В. Полянским).

107. Административная юстиция и правовая конфликтология // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 13: Правовая конфликтология: Теоретические проблемы междисциплинарного юридического исследования. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2002. С. 201—223.

108. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. — 728 с.

109. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. — 600 с.

110. Управленческий процесс, административные процедуры и административное судопроизводство в системе современного административного права // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 14: Актуальные проблемы современного российского права. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2002. С. 220—246.

111. Административные суды в России (анализ первого опыта законотворческой деятельности) // На пути к правовому государствству: трудности и достижения: Материалы Всерос. науч.-практич. конф. 24—27 октября 2001 г., г. Курск: В 2-х ч. Курск: Изд-во Курск. гос. технич. унта, 2002. Ч. 1. С. 88—98.

112. Die Bedeutung der Rechtsreformen für die Wirtschaftsentwicklung in Russland // Dieter Duwendag (Hrsg.).

Reformen in Russland und die deutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen: Internationale Arbeitstagung des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. — Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002. S. 43—52. (Значение правовой реформы для экономического развития России // Реформы в России и германско-российские экономические отношения: Межд. конф. Исследовательского ин-та публичного управления при Немецкой Высшей школе адм. наук г. Шпайер. Баден-Баден: Изд. о-во Номос, 2002. С. 43—52).

113. Административная юстиция: итоги дискуссии и проблемы законотворчества // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. С. 83—92.

114. Публичные интересы в создании и осуществлении административного судопроизводства // Интерес в публичном и частном праве / Под ред. Ю. А. Тихомирова, Г. В. Мальцева, Б. В. Россинского. М.: Государственный университет — Высшая школа экономики, 2002. С. 18—27.

115. Правовые акты управления: Программа специального учебного курса для студентов 5 курса дневного отделения юридического факультета ВГУ. Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2002. — 25 с. (в соавт. с О. В. Токаревым).

116. Административное право: Практикум по учебному курсу “Административное право”. Воронеж: Воронеж. гос. ун-т, 2003. — 50 с. (в соавт. с Г. Д. Денисовой, О. С. Рогачевой).

117. Новое соотношение современного административного и административно-процессуального права: (К вопросу об учреждении в России административных судов и формировании административного судопроизводства) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисов статей. М.: Моск. ун-т МВД РФ, 2003. — С. 123—129.

118. Российское административное право: к вопросу о соотношении материальных и процессуальных норм // Рос. юрид. журнал. 2003. № 1. С. 53—58.

119. Главные направления осуществления современной

доктрины российского административного права // Административное право на рубеже веков: Межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 52—108.

120. Административное право России: преимущественные направления реформирования с позиции доктрины правового государства // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 1. С. 168—177.

121. Административное право России в системе современных политico-правовых преобразований // Финансовый механизм и его правовое регулирование: Тез. докл. межд. науч.-практич. конф. 24—25 апреля 2003 г. / Саратовский государственный социально-экономический университет. Саратов: СГСЭУ, 2003. С. 29—30.

122. Правовое государство, публичные интересы и административное право // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 15: Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2003. С. 281—318.

123. Значение административного права в правовой системе Российской Федерации // Государство, общество, право: Материалы научно-практической конференции Липецкого филиала Воронеж. ин-та МВД РФ (26—27 ноября 2002 г.). Ч. I: Актуальные проблемы развития российской правовой системы и законодательства. Липецк, 2003. С. 121—131.

124. Административное право России в условиях современного правового государства // Право и политика. 2003. № 2. С. 22—37.

125. Административный процесс как “новая” отрасль российского процессуального права // Юридические записки. Вып. 16: Конституция Российской Федерации 1993 г. и формирование “новых” отраслей и институтов российского права. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2003. С. 259—295.

126 Административное право как целостная система научных взглядов: (К 70-летнему юбилею профессора Д. Н. Бахраха // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 2. С. 63—74.

Две книги и семь научных статей опубликовано в Федеративной Республике Германии на немецком языке.

3. Научная деятельность

а) аспиранты и соискатели

Количество подготовленных кандидатов юридических наук — 11:

1. *Махина Светлана Николаевна.* Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. Защита состоялась 10 декабря 1998 г.

2. *Бунеева Юлия Александровна.* Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2000. Защита состоялась 22 декабря 2000 г.

3. *Щукина Татьяна Владимировна.* Формирование законодательства о государственной службе в субъектах Российской Федерации (на примере Центрально-Черноземного региона): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2000. Защита состоялась 22 декабря 2000 г.

4. *Денисова Галина Дмитриевна.* Административная ответственность за правонарушения в области строительства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. Защита состоялась 12 апреля 2001 г.

5. *Токарев Олег Викторович.* Административные акты: Материальные и процессуальные проблемы современной теории: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. Защита состоялась 20 декабря 2001 г.

6. *Рогачева Ольга Сергеевна.* Особенности административно-процессуального статуса адвоката в производстве по делу о налоговом правонарушении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. Защита состоялась 21 декабря 2001 г.

7. *Сенных Людмила Николаевна.* Управление в области социальной защиты населения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. Защита состоялась 26 апреля 2002 г.

8. *Ламонов Евгений Владимирович*. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. Защита состоялась 27 апреля 2002 г.

9. *Курчевская Светлана Викторовна*. Административный договор: Формирование современной теории и основные проблемы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. Защита состоялась 26 июня 2002 г.

10. *Скоморохина Елена Владимировна*. Административно-правовое обеспечение защиты окружающей среды: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. Защита состоялась 28 июня 2002 г.

11. *Слепченко Юрий Николаевич*. Запреты в административном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. Защита состоялась 27 марта 2003 г.

б) научные издания

Ю. Н. Старилов является научным редактором следующих книг:

1. *Махина С. Н.* Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. — 232 с.

2. Российское государство и правовая система: Современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. — 704 с.

3. *Щукина Т. В.* Государственная служба в субъектах Российской Федерации. Липецк: ГУЛ “ИГ «ИНФОЛ», 2001. — 264 с.

4. *Ламонов Е. В.* Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. — 208 с.

5. *Сенных Л. Н.* Социальная защита населения: Административно-правовое регулирование системы управления. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. — 184 с.

6. Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. — 248 с.

Ю. Н. Старилов выступил рецензентом следующих монографий:

1. Карасева М. В. Финансовое правоотношение. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1997. — 304 с.

2. Крохина Ю. А., Ульянова В. Н. Финансовое право России: Учеб. пособие. Саратов: СЮИ МВД РФ, 1999. — 271 с.

3. Просвирнин Ю. Г. Теоретико-правовые проблемы информатизации в Российской Федерации. М.: Изд-во Моск. гос. социального ун-та “Союз”, 2002. — 226 с.

4. Бородина Н. М. Правовое регулирование деятельности территориальных учреждений Центрального банка Российской Федерации / Под ред. Н. И. Химичевой. Саратов: СГАП, 2001. — 140 с.

5. Баканов Е. А., Ким Ю. В., Прошкин Б. Г. Концептуальные основы организации и технологии управления персоналом государственной службы (региональный уровень). Концепция управления персоналом службы занятости населения Кемеровской области: Учеб. пособие. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2001. Т. 1. — 175 с.; Т. 2. — 538 с.

Ю. Н. Старилов является научным редактором следующих сборников:

**“Правовая наука
и реформа юридического образования”**

1. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 1 / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1995.

2. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 2: Конституция Российской Федерации 1993 года и развитие отраслевого законодательства / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1995.

3. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 3: Публичное право: проблема

мы современного развития / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1995.

4. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 4: Право и политика: современные проблемы соотношения и развития / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1996.

5. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 5: Региональное законодательство: проблемы современного развития / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1996.

6. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 6: Юридический процесс: реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1996.

7. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 7: Государство, право, управление / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998.

8. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 8: Защита прав и свобод граждан / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998.

9. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 9: Новое законодательство Российской Федерации: проблемы его становления и применения / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998.

10. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 10: Государственность и право современной России: Проблемы и развитие / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999.

11. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 11: Принципы современного российского права / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999.

12. Правовая наука и реформа юридического образова-

ния: Сб. науч. трудов. Вып. 12: Административное право в современном правовом государстве / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001.

13. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 13: Правовая конфликтология: Теоретические проблемы междисциплинарного юридического исследования. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002.

14. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 14: Актуальные проблемы современного российского права. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002.

15. Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. трудов. Вып. 15: Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003.

“Юридические записки”

1. Юридические записки. Вып. 12: Правоприменительная деятельность в России: Теоретические основы, проблемы и пути ее улучшения / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2000.

2. Юридические записки. Вып. 13: Процессуальные проблемы осуществления судебной власти, обеспечения законности и правовой защиты / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2000.

3. Юридические записки. Вып. 14: Единое правовое пространство России: Материальные и процессуальные проблемы обеспечения и защиты / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001.

“Трибуна молодых ученых”

1. Трибуна молодых ученых. Вып. 1: Проблемы современного правового развития / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2000.

2. Трибуна молодых ученых. Вып. 2: Проблемы современного правового развития / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001.

3. Трибуна молодых ученых. Вып. 3, ч. 1: Субъективные права и законные интересы: теоретические основы и

проблемы юридической защиты / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002.

4. Трибуна молодых ученых. Вып. 3, ч. 2: Субъективные права и законные интересы: теоретические основы и проблемы юридической защиты / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002.

5. Трибуна молодых ученых. Вып. 4, ч. 1: Новое процессуальное законодательство Российской Федерации: новеллы, достоинства и противоречия / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003.

“Студенты в правовой науке”

1. Студенты в правовой науке: Сб. науч. трудов. Вып. 1: Проблемы и перспективы современного российского права: (Поиск новых идей) / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998.

2. Студенты в правовой науке: Сб. науч. трудов: Вып. 2: Современное развитие российского законодательства: проблемы и противоречия / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2000.

3. Студенты в правовой науке: Сб. науч. трудов: Вып. 3: Современные проблемы российского публичного и частного права / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002.

4. Студенты в правовой науке: Сб. науч. трудов: Вып. 4: Правовой режим законности: обеспечение и защита / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003.

Иные сборники научных трудов

Право и развитие рыночных отношений в России: Сб. науч. трудов / Под ред. Ю. Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. пед. ун-та, 1995.

в) участие в проектах,
редакционных коллегиях,
диссертационных советах

На юридическом факультете ВГУ Ю. Н. Старицков с 1994 г. является заместителем декана по научной работе. В декабре 2002 г. Ученый совет юридического факуль-

тета ВГУ принял решение о публикации докладов заместителя декана по научной работе о научно-исследовательской деятельности юридического факультета, осуществляющейся в течение каждого года*.

Ю. Н. Старилов является членом следующих диссертационных советов:

1. Диссертационный совет К.063.82.03 в Саратовской государственной академии права (специальность 12.00.12 — финансовое право; бюджетное право; налоговое право; банковское право; валютно-правовое регулирование; правовое регулирование выпуска и обращения ценных бумаг; правовые основы аудиторской деятельности) — с сентября 1997 г. по декабрь 2000 г.

2. Диссертационный совет К.063.77.17 в Нижегородском государственном университете им. Н. И. Лобачевского (специальность 12.00.02 — конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право) — с сентября 1998 г. по декабрь 2000 г.

3. Диссертационный совет Д.212.239.02 в Саратовской государственной академии права (специальность 12.00.01 — теория и история права и государства, история правовых учений; специальность 12.00.02 — конституционное право, муниципальное право; специальность 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право) — с января 2001 г. по настоящее время.

4. Диссертационный совет Д.212.038.04 в Воронежском государственном университете (специальности: 12.00.09 — уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза, оперативно-розыскная деятельность; 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право) — заместитель председателя диссертационного совета с января 2001 г. по настоящее время.

5. Диссертационный совет Д.212.038.13 в Воронежском государственном университете (специальность: 28.00.02 — политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии) — с января 2001 г. по настоящее время.

* См.: Отчет о научной деятельности юридического факультета Воронежского государственного университета за 2002 г. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2003.

Ю. Н. Старилов с 2000 г. входит в состав редакционных коллегий научных юридических журналов:

1. *Правовая политика и правовая жизнь*: Академический и вузовский научный журнал (Саратов—Москва). Учредители: Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук, Саратовская государственная академия права, Ассоциация юридических вузов. Основан в 2000 г.

2. *Российский юридический журнал* (Екатеринбург). Учредители: Министерство юстиции РФ и Уральская государственная юридическая академия. Основан в 1993 г.

3. *Вестник Воронежского государственного университета*. Сер. Гуманитарные науки (Воронеж). Учредитель: Воронежский государственный университет. Основан в 1993 г.

Ю. Н. Старилов выступил в качестве официального оппонента в период с 1997 по 2003 г.:

- а) по докторским диссертациям — 4 раза;
- б) по кандидатским диссертациям — 18 раз.

Ю. Н. Старилов является с 1998 г. членом Научно-технического Совета (НТС) Воронежского государственного университета, а также членом Научно-экспертного совета при Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам (с октября 2002 г.).

***Научная работа в высших учебных заведениях
Федеративной Республики Германии***

1. 01.08.1990 г. — 31.07.1991 г.; 01.12.1993 г. — 30.01.1994 г. — пребывание в университете г. Хаген (ФРГ). Финансирование — стипендия немецкого фонда ДААД (DAAD).

2. 01.09.1994 г. — 30.11.1994 г. — пребывание в исследовательском институте публичного управления при Немецкой высшей школе административных наук (г. Шпайер, ФРГ). Финансирование — стипендия немецкого фонда ДААД (DAAD).

3. 01.06.1996 г. — 30.09.1996 г.; 01.02.1997 г. — 31.08.1997 г. — пребывание в исследовательском институте публичного управления при Немецкой высшей школе административных наук (г. Шпайер). Финансирование

— стипендия немецкого фонда им. Александра фон Гумбольдта (Alexander von Humboldt Stiftung).

4. 6. 01.04.1999 г. — 30.09.1999 г.; 01.02.2000 г. — 31.05.2000 г. — пребывание в Исследовательском институте публичного управления при Немецкой высшей школе административных наук (г. Шпайер). Финансирование — повторное получение стипендии немецкого фонда им. Александра фон Гумбольдта (Alexander von Humboldt Stiftung).

Участие в международных научных проектах

Результатом совместных научных исследований в области сравнительного административного права стала подготовленная проф. Оксфордского университета (Великобритания) Д. Галлиганом, проф. Ю. Н. Стариловым, доц. В. В. Полянским и опубликованная в издательстве “Юристъ” книга “Административное право: история развития и основные современные концепции” (М.: Юристъ, 2002. — 410 с.).

Профессор Ю. Н. Старилов является членом комиссии, ежегодно рассматривающей вопросы по присуждению гражданам Российской Федерации, активно занимающимся научной, политической или предпринимательской деятельностью и имеющим ярко выраженные качества современного лидера, стипендии, выдаваемой Германским фондом им. Александра фон Гумбольдта по программе германского Бундесканцлера.

Почтовый адрес: 394006, г. Воронеж, Университетская пл., 1, Воронежский государственный университет, юридический факультет, кафедра административного, муниципального и финансового права. Тел.: (0732) 55-07-19; факс: (0732) 789 844; E-mail: juristar@vmail.ru.

Указатель имен

- Абросимова Е. Б. 11, 18, 26, 84 103, 108
Авдюков М. Г. 76
Адушкин Ю. С. 36
Алехин А. П. 75
Андреева Т. К. 60
Анохин В. С. 5
Арбатов А. 21
Афанасьев С. Ф. 99
Баев О. Я. 5, 6
Баканов Е. А. 132
Батищев В. И. 5, 6
Бахрах Д. Н. 27, 30, 36, 37, 52, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 81, 83, 89,
94, 96, 115
Бачило И. Л. 125
Бельский К. С. 10, 36, 110, 121
Бирюков П. Н. 5, 6, 7
Боброва В. 57
Богдановская И. Ю. 33
Богуцкий В. В. 115
Бойков О. 60
Боннер А. Т. 76
Бородина Н. М. 132
Бошно С. В. 95, 112
Бунеева Ю. А. 130
Бурков А. Л 40
Бутусова Н. В. 7
Бялкина Т. М. 7, 118
Ваулин Б. 88, 99
Ведель Ж. 36, 37, 38
Веремеенко И. И. 29, 115
Вицин С. 26, 49, 53, 105
Власов А. 75, 79
Вознесенский С. 84
Воронков А. В. 86
Гаджиев Г. 26, 84
Галаган И. А. 5
Галлиган Д. Дж. 127, 138
Горский Г. Ф. 5
Гриценко В. В. 7
Гришковец А. А. 28
Громощина Н. А. 81
Демин А. А. 18, 36, 105, 106, 107
Демин А. В. 36
Денисенко Д. 20
Денисова Г. Д. 128, 130
Деппе Й. 97

- Диков Г. В. 80, 84
Добропольский А. А. 76
Егорова О. А. 94, 95
Елисейкин П. Ф. 76
Ершов В. В. 32, 33, 34
Жаднов Ю. 90
Жуйков В. 46
Зайцев А. И. 99
Зайцева А. Г. 60
Зарубицкая Т. К. 126
Застрожная О. К. 7
Зеленцов А. Б. 15, 26, 35, 36, 52, 72, 98, 106, 109
Зоммерманн К.-П. 97, 122, 123
Зражевская Т. Д. 5, 6
Зудин В. Ф. 5
Иванова С. А. 76
Игнатенко В. В. 36, 110
Игнатенко Г. В. 35, 57
Карасева М. В. 5, 6, 7, 132
Кармалицкий А. А. 75
Касьянов М. М. 9, 25
Квиткин В. Т. 76
Килясханов И. Ш. 29
Ким Ю. В. 132
Клеандров М. И. 18
Клейнман А. Ф. 76
Князев С. Д. 29
Кобалевский В. Л. 109, 110
Коврига З. Ф. 5, 6
Козак Д. Н. 9, 96, 97
Козбаненко В. А. 28
Козлов Ю. М. 75, 125
Козырин А. Н. 98
Кокорев Л. Д. 5
Конин Н. М. 36
Костенников М. В. 36
Коротких М. Г. 5
Котов Д. П. 5
Кравцов А. К. 5
Краснов М. 26, 84
Крохина Ю. А. 132
Крыгин В. Ф. 85
Кряжков В. А. 101, 115, 126
Кузнецов Н. П. 5, 6
Куракин А. В. 36, 88
Курчевская С. В. 131
Ламонов Е. В. 131

- Лебедев В. М. 9, 18, 19, 25
Липинский Д. А. 111
Лукьянова Е. Г. 112
Лупарев Е. Б. 26, 36, 76, 132
Лучин В. О. 7, 32, 33, 43
Мальцев В. А. 7
Мальцев Г. В. 83, 128
Манохин В. М. 30, 115
Масленников М. Я. 85, 90, 95, 106, 126
Матвеева Т. А. 122
Махина С. Н. 103, 123, 130, 131
Мещеряков В. А. 5, 6
Митюков В. 103, 104
Ноздрачев А. Ф. 28
Носов Е. К. 84
Носырева Е. И. 5, 81
Окунев А. И. 63
Основин В. С. 5, 7, 115
Павловский Р. С. 30
Палибин М. К. 13
Панова И. В. 36, 106, 107, 124, 126
Панько К. А. 5, 6
Панюшкин В. А. 7, 13, 123
Пастухов М. И. 85
Передерин С. В. 5
Петрова С. М. 49
Петрунина О. Е. 72
Петухова Н. 20
Поляков И. Н. 87, 88, 97, 100
Полянский В. В. 91, 127, 138
Понарин В. Я. 5
Попов Л. Л. 31, 125
Попова Ю. А. 76, 78
Пронкин С. В. 72
Просвирнин Ю. Г. 5, 7, 132
Прошキン Б. Г. 132
Путин В. В. 9, 18, 24, 25
Радбрух Г. 35
Радченко В. И. 10, 15, 25, 26 35, 84, 87, 98, 109
Райтемайер К. 98
Рогачева О. С. 36, 128, 130
Розенфельд В. Г. 5, 117, 118, 119, 120, 121
Россинский Б. В. 36, 83, 112, 128
Руднев В. Н. 26
Салищева Н. Г. 11, 18, 85, 91, 94, 103, 108, 109, 124
Сафонова Т. Н. 81
Сенных Л. Н. 130, 131

- Скляров И. А. 126
Скобелкин В. Н. 5
Скоморохина Е. В. 131
Слепченко Ю. Н. 131
Смирнов О. В. 5
Соловьева А. К. 83, 101, 105
Сорокин В. Д. 29
Сорокина Ю. В. 5
Старилов Ю. Н. 5, 6, 7, 10, 13, 36, 40, 57, 83, 84, 92, 97, 112,
118, 121, 122, 123, 125, 127, 131, 132, 133, 134, 135, 136,
137, 138
Старилова С. Ф. 122
Стефанюк В. С. 85
Сухарева Н. В. 18
Сырых В. М. 28
Тарасов О. 84
Тарасова В. В. 33
Тихомиров Ю. А. 57, 83, 103, 104, 128
Токарев О. В. 128, 130
Топорнин Б. Н. 18
Тотьев К. Ю. 35
Трухачев В. В. 5
Ульянова В. Н. 132
Федоров И. В. 57
Федосеев В. М. 76
Фиалковская И. Д. 34
Хазанов С. Д. 36, 38, 39, 40, 41, 49, 57, 62, 77, 78, 79
Хаманева Н. Ю. 18, 94, 125
Химичева Н. И. 120, 132
Хомяков Г. А. 26
Чугунов В. Е. 5
Шергин А. П. 29, 126
Штатина М. А. 85, 98
Щукина Т. В. 130, 131
Юсупов В. А. 28
Якимов А. Ю. 75, 125
Яковлев В. Ф. 60, 67, 79
Ярков В. В. 80
Dwendaag D. 128
Hoffmann-Riem W. 30
Ibler M. 30
Linke C. E. 30
Schmidt-Aßmann E. 30
Sommermann K.-P. 30, 98
Wyss M. Ph. 30
Ziekow J. 30

О Г Л А В Л Е Н И Е

Предисловие	5
Список сокращений	8
От автора	9
I. ПЕРЕХОД ОТ “АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ” К “АДМИНИСТРАТИВНОМУ СУДОПРОИЗВОДСТВУ” — ОСНОВНАЯ ТЕНДЕНЦИЯ РАЗВИТИЯ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ПУБЛИЧНЫМ УПРАВЛЕНИЕМ	15
1. Общие предпосылки развития теории административного судопроизводства	16
1.1. Создание административных судов в контексте судебной и административной реформ	18
1.2. Административное право: новое понимание сквозь призму судебной власти и нормоконтроля	27
1.3. К вопросу о термине “административное судопроизводство”: теоретико-нормативное изучение	42
2. Критический анализ новейших аргументов “против” учреждения в России административных судов	83
2.1. “Спорность термина «административное судопроизводство»”	85
2.2. “Сложности финансирования учреждения специаль- ных административных судов”	86
2.3. “Большая территория России”	88
2.4. “Отсутствие «необходимого и достаточного» для специальной административной юстиции количества административно-правовых споров”	91
2.5. “Разнообразие моделей административной юстиции”	97
2.6. “Недостаточное количество судей для осуществления эффективного административного правосудия”	99
3. Кодекс административного судопроизводства — процес- суальная основа деятельности административных судов	103
Заключение	113
II. ОСНОВНЫЕ СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ	115
1. Биографические данные	115
2. Перечень публикаций	116
3. Научная деятельность	130
а) аспиранты и соискатели	130
б) научные издания	131
в) участие в проектах, редакционных коллегиях, диссертационных советах	135
Указатель имен	139

Научное издание
СЕРИЯ “Юбилеи, конференции, форумы”
Выпуск 1
Старилов Юрий Николаевич
от Административной юстиции
к Административному
судопроизводству

Редактор А. С. Зайцева
Художественный редактор Л. А. Клочков
Электронная верстка О. В. Нагаевой
Корректоры Г. И. Старухина, Н. Н. Масленникова

ИБ 2745
Подп. в печ. 10.06.2003.
Форм. бум. 60×90/16. Бумага офсетная № 1.
Офсетная печать. Усл. п.л. 8,0. Уч.-изд. л. 5,7.
Тираж 1000. Заказ 4183.
Издательство Воронежского государственного университета
394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8
Издательско-полиграфическая фирма “Воронеж”
394000 Воронеж, пр. Революции, 39