

ВОРОНЕЖСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

---

*Юбилей  
Конференции  
Форумы*



---

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ  
СУДОПРОИЗВОДСТВО  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ И ФОРМИРОВАНИЕ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

---

*В ы п у с к 7*



ИЗДАТЕЛЬСТВО  
ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА  
2013

---

Серия основана в 2003 г.

Редакционная коллегия серии:

*О. Я. Баев*, д-р юрид. наук, проф.;  
*П. Н. Бирюков*, д-р юрид. наук, проф.;  
*Т. Д. Зражевская*, д-р юрид. наук, проф.;  
*Ю. В. Астафьев*, канд. юрид. наук, доц.;  
*Е. И. Носырева*, д-р юрид. наук, проф.;  
*В. В. Трухачев*, д-р юрид. наук, проф.;  
*В. А. Панюшкин*, канд. юрид. наук, проф.;  
*М. В. Сенцова (Карасёва)*, д-р юрид. наук, проф.;  
*С. В. Передерин*, д-р юрид. наук, проф.;  
*Ю. Н. Стариков*, д-р юрид. наук, проф. (отв. редактор);  
*В. В. Ячевский*, канд. юрид. наук, проф.

А31 **Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства.** – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Стариков. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2013. – 1060 с.

ISBN 978-5-9273-1990-9

Научное издание выходит в свет, когда исполняется 20 лет со времени действия в Российской Федерации конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве, которая впервые появилась в законодательстве страны в 1993 г. Данная работа посвящена анализу многочисленных научно-практических проблем административной юстиции и административного судопроизводства и состоит из трех частей. Первая часть содержит несколько написанных за последние 15 лет научных трудов заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Ю. Н. Старикова, которые посвящены указанным проблемам. Во второй части находятся труды российских и зарубежных ученых по проблемам развития административного судопроизводства, административного процесса и административного процессуального законодательства в Российской Федерации и других странах. В авторских материалах обсуждаются сложные и актуальные проблемы формирования в России административного судопроизводства, развития административной юстиции, реформирования судебной власти в стране. Третья часть работы включает законодательные и иные нормативные правовые акты, устанавливающие правовое регулирование отношений в области административной юстиции и показывающие историю становления и развития в России нормативного правового регулирования отношений в области административного судопроизводства.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов, судей, должностных лиц государственных органов законодательной и исполнительной власти, государственных и муниципальных служащих.

УДК 342.9(470)  
ББК 67.401

ISBN 978-5-9273-1990-9

© Воронежский государственный университет, 2013  
© Оформление, оригинал-макет. Издательство  
Воронежского государственного университета, 2013

# СО Д Е Р Ж А Н И Е

<i>Старилов Ю. Н.</i> Юридические суждения о пользе административного правосудия (Вместо предисловия).....	9
---	---

## Ч А С Т Ь I

### НАУЧНЫЕ ТРУДЫ ЗАСЛУЖЕННОГО ДЕЯТЕЛЯ НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА Ю. Н. СТАРИЛОВА (ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ: 15-ЛЕТНИЙ ОПЫТ ИССЛЕДОВАНИЯ)

<i>Старилов Ю. Н.</i> Административная юстиция: проблемы теории .....	27
<i>Старилов Ю. Н.</i> Verwaltungsjustiz in Rußland. Probleme der modernen Theorie und Entwicklungsperspektiven.....	175
<i>Старилов Ю. Н.</i> От административной юстиции к административному судопроизводству .....	211
<i>Старилов Ю. Н.</i> Чем может закончиться в 2009 г. дискуссия об учреждении в России административных судов и развитии административного правосудия? .....	276
<i>Старилов Ю. Н.</i> Административная юстиция в России в 2012 году: начало нового этапа дискуссии и реализации конституционной правовой нормы об административном судопроизводстве .....	288
<i>Старилов Ю. Н.</i> «Однозначное указание» последовало в эпоху модернизации: логичное завершение дискуссии о необходимости формирования административного процессуального законодательства (административного судопроизводство) в России .....	311
<i>Старилов Ю. Н.</i> О кафедре административного и муниципального права Воронежского государственного университета .....	327

## Ч А С Т Ь II

### НАУЧНЫЕ СТАТЬИ УЧЕНЫХ ПО ПРОБЛЕМАМ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

#### Р а з д е л 1. Административная юстиция в системе современного правового государства. Судебная защита прав и свобод человека и гражданина. Российская судебная политика

<i>Аврутин Ю. Е.</i> Конституционные ценности как основания формирования перспектив развития административного права современной России .....	337
<i>Андреева Т. К.</i> Административное судопроизводство как гарантия защиты прав граждан и организаций в их взаимоотношениях с органами публичной власти.....	349

<i>Арановский К. В., Князев С. Д.</i> Письменная форма судопроизводства в Конституционном Суде России: правовые акты и судебная практика .....	357
<i>Астафичев П. А.</i> Административная юстиция в механизме судебной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина .....	370
<i>Зеленцов А. Б.</i> Административная справедливость и административная юстиция .....	379
<i>Зоммерманн К.-П.</i> Управление в условиях правовой государственности и эффективная правовая защита (Rechtsstaatliche Verwaltung und effektiver Rechtsschutz) .....	390
<i>Луцарев Е. Б.</i> Прогнозная оценка эффекта от организационного оформления административной юстиции в России .....	410
<i>Лухтерхандт О.</i> Административная юрисдикция как ключевой институт демократического правового государства .....	423
<i>Малько А. В., Терехин В. А.</i> Административная юстиция как приоритетное направление российской судебной политики .....	430
<i>Новиков А. В.</i> Административно-процессуальная форма .....	444
<i>Ноздрачев А. Ф.</i> Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права .....	455
<i>Фоков А. П.</i> Административная юстиция в Российской Федерации: проблемы и законодательные решения в стране и за рубежом .....	467
<i>Хаманева Н. Ю.</i> Институт административной юстиции как административная форма правосудия .....	480

## Р а з д е л 2. Судебный контроль над публичной администрацией

<i>Бочарникова Н. А.</i> Административные суды в борьбе с административными ошибками органов исполнительной власти Российской Федерации .....	488
<i>Гречкина О. В.</i> Судебный контроль в рамках административного судопроизводства: понятие и перспективы правового регулирования .....	499
<i>Давыдов К. В.</i> Совершенствование системы судебного контроля за деятельностью публичной администрации в Российской Федерации: правовые проблемы и перспективы .....	504
<i>Кононов П. И.</i> О понятии и признаках ненормативного административно-правового акта .....	528
<i>Панова И. В.</i> О необходимости развития административного (досудебного, внесудебного) порядка рассмотрения административных дел .....	537
<i>Побежимова Н. И.</i> Об истоках развития института административной юстиции в России и его понятия в современных условиях .....	544
<i>Соловей Ю. П.</i> Судебный контроль за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий .....	556
<i>Стахов А. И.</i> Понятие, сущность и правовая основа административно-процессуальных форм деятельности публичной власти в России .....	579
<i>Студеникина М. С., Соколов И. А.</i> Административная юстиция: организационный и процессуальный аспекты .....	589
<i>Юсупов В. А.</i> Административно-судебный контроль в государственном управлении .....	597

### **Р а з д е л 3. Административное судопроизводство в Российской Федерации: правовые основы, структура, тенденции развития законодательства**

<i>Антропова М. А.</i> Роль административного судопроизводства в обжаловании действий (бездействия) должностных лиц таможенных органов Российской Федерации.....	603
<i>Бакаева О. Ю.</i> Судебный контроль как способ защиты прав участников таможенных правоотношений: перспективы развития в рамках административной юстиции.....	611
<i>Бачило И. Л.</i> Назревшие вопросы административного судопроизводства на примере регулирования информационного взаимодействия субъектов публичного права .....	621
<i>Громошина Н. А.</i> Кодекс административного судопроизводства или Административный процессуальный кодекс? .....	631
<i>Денисенко В. В.</i> «Административное судопроизводство», «административно-деликтное судопроизводство» и «административное квазисудопроизводство» («судебная административно-квазюрисдикционная деятельность»): истинность и мнимость понятий .....	639
<i>Кононов П. И.</i> Административное судопроизводство в Российской Федерации: взгляд административного судьи.....	657
<i>Майоров В. И.</i> Тенденции формирования административной юстиции в Российской Федерации.....	668
<i>Мартынов А. В.</i> Состоится ли в 2013 году формирование полноценной модели российской административной юстиции?.....	673
<i>Пешкова Т. В.</i> Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации.....	689
<i>Россинский Б. В.</i> Информационные подходы к необходимости формирования административного судопроизводства.....	701
<i>Салищева Н. Г.</i> Проблемы развития института административной юстиции в России .....	712
<i>Слепченко Е. В.</i> Проблемы судопроизводства и судоустройства по делам, возникающим из публичных правоотношений .....	719

### **Р а з д е л 4. Административный процесс, административное судопроизводство и судопроизводство по делам об административных правонарушениях**

<i>Дёмин А. А.</i> Административный процесс – самостоятельный вид процессуального права.....	732
<i>Рогачёва О. С.</i> Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и административное судопроизводство: сходство, противоречие, перспективы взаимодействия .....	740
<i>Шергин А. П.</i> О понимании административного судопроизводства.....	752

## Раздел 5. Административная юстиция и публичное служебное право

<i>Носова Ю. Б.</i> О перспективах рассмотрения индивидуальных служебных споров административными судами .....	761
<i>Чаннов С. Е.</i> Административные суды: вопросы определения компетенции в контексте реформирования служебной деятельности.....	771

## Раздел 6. Административная юстиция в европейских странах

<i>Беше-Головко К.</i> Административная юстиция во Франции: вопрос развития правового государства.....	778
<i>Детте Й.</i> Возникновение немецкого административного права: некоторые размышления об управлении и юстиции .....	797
<i>Куйбида Р. А.</i> Становление и особенности административной юстиции в Украине.....	805
<i>Нейманис Я.</i> Пересмотр административных актов по законодательству Латвии: компетенция и ограничения.....	816
<i>Райтемайер К.</i> Конституционно- и международно-правовые предпосылки для формирования судебной административно-правовой защиты ( <i>Vorgaben des Verfassungsrechts und des internationalen Rechts für die Ausgestaltung des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes</i> ).....	823
<i>Тимченко Г. П.</i> Административное судопроизводство в Украине (краткий обзор) .....	831

## Раздел 7. Административная юстиция в странах Кавказа, Центральной (Средней) Азии и Японии

<i>Алиев М. Н. оглу.</i> Создание административной юстиции как средства правовой защиты в Азербайджане.....	846
<i>Баширов Ч. А.</i> Полтора года после введения в действие Административно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики: опыт административных судей по применению нового закона, его преимущества и недостатки .....	855
<i>Ибрагимов С. И.</i> Глобализация и характерные особенности законодательства Республики Таджикистан об административной юстиции.....	862
<i>Мельцер Т.</i> Опыт реформы административной юрисдикции на Южном Кавказе .....	871
<i>Нематов Ж. Н.</i> Административное судопроизводство в Японии: теоретические основы, правовое содержание и особенности .....	875
<i>Орбелян А.</i> Принципы административного судопроизводства Республики Армения: принцип <i>ex officio</i> выяснения фактических обстоятельств дела .....	890
<i>Подопригора Р. А.</i> Административная юстиция в Казахстане: история, состояние и проблемы.....	902

Пуделька Й. Современное состояние и перспективы развития административного права на постсоветском пространстве и в государствах Центральной Азии.....	913
Погосян В., Товмасын Г., Мурадян Г. Основные положения закона Республики Армения «Об основах административной деятельности и административном производстве» .....	923
Хван Л. Б. Судебный административный контроль в Республике Узбекистан: проблемы понимания и перспективность в ее правовой системе .....	940
Чантурия Л. Система и компетенция административных судов в Грузии.....	958
Шеринов Н. Т. Административная юстиция в Кыргызской Республике: современное состояние и перспективы .....	965

### Часть III

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И ИНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ, УСТАНОВЛИВАЮЩИЕ ПОРЯДОК ОБЖАЛОВАНИЯ В СУД ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ, НАРУШАЮЩИХ ПРАВА И СВОБОДУ ГРАЖДАН (ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ)**

Положение о судах по административным делам .....	977
Закон СССР от 30 июня 1987 г. № 7287-ХI «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан».....	985
Закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 719-И «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан».....	988
Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в ред. федеральных законов от 14.12.1995 № 197-ФЗ, от 09.02.2009 № 4-ФЗ) .....	991
Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (в ред. постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 10.06.2010 № 13, от 09.02.2012 № 3) .....	995
Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (в ред. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.02.2012 № 3) .....	1006
Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».....	1020
Постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. № 1 «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» (извлечение).....	1027

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2013 г. № 1 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации».....1028

Проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации».....1028

Проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» (2013 г.) (извлечения) .....1031

### **Обсуждение законопроекта**

*Старилов Ю. Н., Давыдов К. В.* Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: основные концептуальные проблемы и пути их разрешения .....1052



## ЮРИДИЧЕСКИЕ СУЖДЕНИЯ О ПОЛЬЗЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

(Вместо предисловия)

Название вступительной статьи к данной книге предложено на старинный манер: как известно, в давние времена авторы в названиях своих трактатов непременно использовали термины «слово» и «юридические суждения»<sup>1</sup>. Думаю, что этот *наименовательно-обозначительный* вариант разумен для использования и в настоящее время.

Полезность от административного правосудия весьма убедительно доказывается (и доказана на протяжении веков) в разных странах мира. В Российской Федерации по данному вопросу пока идет дискуссия. Многие годы в нашей стране безрезультатно обсуждалась проблема развития *административной юстиции*, которая, по сути, всецело связывалась в теории с *административным судопроизводством*. Между тем различия среди указанных категорий значительные. В очередной раз можно задать вопрос: почему же всё это время не принимаются конкретные законодательные решения в сфере обеспечения эффективного судебного контроля над публичной администрацией? На современном политическом лексиконе это означает, что нужны «системные нововведения» или «системные инновации» в государственно-правовом строительстве, в реформировании судебной власти, ибо появление в структуре какой-либо ветви государственной власти дополнительного элемента связывается с многочисленными изменениями и в самой государственной деятельности.

Когда задумываешься над пользой административной юстиции, то сразу же возникает вопрос о (в известной степени) «бесполезности» или даже «вредности» функционирования другой ветви власти – *административной* или *исполнительной*. Если бы административная власть всегда была (в каждом конкретном случае принятия административного правового акта) хорошей (полезной), то вряд ли была бы востребована административная юстиция. Ведь истоки появления, становления и развития административной юстиции находятся в *полицейском государстве*; исторически развитие *уравновешивания властей* и в допустимых параметрах *нейтрализации* вредных последствий их абсолютизации и деятельности порождали необходимость возникновения новых государственно-правовых институтов. Таким новым институтом в системе разделения властей и стала *административная юстиция*. Но даже и при эффективной исполнительной власти институт административной юстиции востребован на практике, так как он находится в системе важнейших государственных гарантий соблюдения, обеспечения и правовой защиты прав и свобод человека и гражданина.

---

<sup>1</sup> См., например: *Десницкий С. Е.* Слово о прямом и ближайшем способе к научению юриспруденции (30 июня 1768 г.); *Его же.* Юридическое рассуждение о пользе знания отечественного законоискусства и о надобном возобновлении онаго в государственных училищах (22 апреля 1778 г.).

На самом деле, аргументов и убедительных суждений о пользе и юридической значимости административной юстиции высказано за последние десятилетия предостаточно, как, впрочем, их было предостаточно и 100 лет назад, когда в России наблюдался первый весьма значительный опыт обсуждения этого правового явления. Авторитетность и аргументированность мнений не вызывает сомнений. При этом не менее громко и обоснованно звучат слова противников специализации административного судопроизводства, не желающих развивать административную юстицию в новых моделях и стандартах. В данной книге представлены различные точки зрения на проблему развития института административного правосудия в России. В этом заключается особенность предлагаемого издания.

Сегодня с уверенностью можно сказать, что дискуссия о российском административном судопроизводстве вряд ли продвинется в каком-либо направлении с положительным результатом, если законодатель ничего не будет делать в этой сфере процессуальных правовых отношений. Ведь уже очевидно, что главные точки зрения по данному вопросу высказаны и вряд ли можно ожидать появления новых аргументов как «за», так и «против» дальнейшего развития административного судопроизводства, а в отсутствие законодательства об административном правосудии невозможно строить планы и видеть перспективы в развитии теории данного института. Безусловно, уже пора подводить некоторые итоги дискуссии на данном этапе исследовательской активности; приступать к разработке законодательства, обсуждению сложных вопросов; принимать законы, анализировать новейшую судебную практику по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

В октябре 2013 г. на юридическом факультете Воронежского государственного университета состоится Международная научно-практическая конференция, посвященная 55-летию со дня создания *юридического факультета Воронежского государственного университета*. Тема конференции «Конституция Российской Федерации и ее влияние на практику государственного строительства и развитие правовой системы страны» (к 20-летию действия Конституции РФ). В рамках данной конференции будет организован и проведен «круглый стол» по проблемам формирования в Российской Федерации административного судопроизводства, посвященный 20-летию принятия Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>2</sup>, а также 20-летию конституционно-правовой нормы, установившей возможность осуществления в Российской Федерации судебной власти посредством *административного судопроизводства*» (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ). Именно данные законодательные акты создали прочную правовую основу и порядок формирования современной модели административного судопроизводства в Российской Федерации.

За последние 15 лет в стране было проведено множество научных форумов, посвященных проблемам развития административной юстиции. На каждой конференции (даже если конференция проводилась по другим правовым проблемам), я всегда находил возможность обратить внимание на проблему административной юстиции и административного судопроизводства в России. Практически каждое мое выступление заканчивалось применительно к данной тематике

---

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 685.

словами: «А всё-таки административные суды в России будут созданы!». Может быть, я был одним из немногих участников данного научного мероприятия, без всякого сомнения, убежденным в возможности исполнения такого желания. Так продолжалось долго. И теперь, когда в России обнародован проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, появилась надежда на то, что мечты сбываются! Радостно осознавать, что ученые порой трудятся не напрасно, а подготавливаемые ими теоретические основы по тому или иному институту становятся востребованными и для практики развития законодательства.

Актуализация проблемы принятия российского Кодекса административного судопроизводства обуславливается в последнее время и тем, что во многих странах (в том числе и бывшего СССР) приняты и действуют законы об административном судопроизводстве, например:

**1. Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики:** утвержден законом Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г. № 846-IIIQ: введен в действие с 1 сентября 2010 г. Законом Азербайджанской Республики от 25 декабря 2009 г. № 934-IIIQD.

**2. Кодекс административного судопроизводства Республики Армения:** принят 28 ноября 2007 г.: вступил в силу с 1 января 2008 г.

**3. Административно-процессуальный кодекс Республики Болгария:** вступил в силу с 12 июля 2006 г.

**4. Административно-процессуальный кодекс Грузии:** принят 23 июля 1999 г.: вступил в силу с 1 января 2000 г.

**5. Административно-процессуальный закон Латвии:** принят Сеймом 25 октября 2001 г.: вступил в силу 14 ноября 2001 г.

**6. О производстве по административным делам:** закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029.

**7. Кодекс административного судопроизводства Украины:** принят 6 июля 2005 г. № 2747-IV: вступил в силу с 1 сентября 2005 г.

**8. Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики:** принят 25 февраля 1999 г.: вступил в силу с 1 января 2000 г.

Таким образом, в России уже давно сложилась ситуация, когда, на самом деле, весьма трудно понять поведение и мнения тех или иных государственных деятелей и ученых, отрицающих необходимость реализации конституционно установленного вида российского судопроизводства – административного судопроизводства либо бездействующих в выработке соответствующих законотворческих инициатив. Можно предположить, что законотворческая практика в области формирования института административного судопроизводства других стран также выступает в качестве еще одного дополнительного обоснования необходимости развития в России административного процессуального законодательства.

В конце марта 2013 г. в России обнародован проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>3</sup>. Его стремительная разработка обусловлена необходимостью исполнения одного из главных поручений Президента Российской Федерации, содержащегося в утвержденном им 22 декабря 2012 г. Перечне Поручений по реализации Послания Президента

<sup>3</sup> URL: [http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz\\_270313.pdf](http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz_270313.pdf)

Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. В Перечне определено в срок до 1 марта 2013 г.: а) представить для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (п. 1 ч. 2); б) «сформировать в системе судов общей юрисдикции судебные коллегии по административным делам для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц» (п. 2)<sup>4</sup>.

Наступило время профессионального обсуждения проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС). Идет процесс ознакомления с текстом законопроекта, пишутся первые отзывы о нем, даются краткие оценки, готовятся полномасштабные рецензии. Однако уже сейчас слышатся голоса и скоропалительные суждения тех, кто, фактически еще не дочитав проект КАС до конца, начинает утверждать, что всё, что авторы законопроекта «списали» с Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации – это хорошо, а то, что выдумали сами в качестве специальных норм относительно института административного судопроизводства – представляет собой неясную, нечеткую, непонятную и ненужную правовую материю! Думается, эти быстро сформулированные оценки положений законопроекта узнаваемо «вписываются» в общую канву представлений о нецелесообразности учреждения в России специализированного административного правосудия. На протяжении последних 15 лет оппозиционные настроения в отношении реализации конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве реально мешали модернизирующим усилиям в сфере проведения судебной реформы. В действительности данный законопроект сегодня стал нормативно-правовой основой, которая позволяет, формируя порядок разрешения административных дел, улучшить качество административного судопроизводства и создать эффективную модель российского *административно-процессуального законодательства* уже к концу 2013 г.

Высоко оценивая идею разработки проекта Кодекса административного судопроизводства и начальный этап ее практической реализации, можно сразу же высказать несколько критических суждений по данному вопросу. Во-первых, разработка рассматриваемого законопроекта должна осуществляться при обязательном учете самых передовых моделей административного правосудия, уже созданного в различных странах как на постсоветском пространстве, так и в государствах «дальнего зарубежья». Во-вторых, в обсуждаемом проекте Кодекса административного судопроизводства авторы законопроекта, к сожалению, не установили принципиально важные для такого процессуального закона положения, связанные с определением соотношения *административного процесса* и *административного судопроизводства*; в проекте КАС не определены важнейшие категории, касающиеся публичного администрирования и его результатов, которые становятся предметом судебного обжалования (административный правовой акт, нормативный правовой акт, административные процедуры); не предлагаются определения основных понятий, которые используются в кодексе.

Однако, по всей вероятности, авторы данного законопроекта могли предположить, что указанные понятия из сферы *административных процедур* должны уста-

---

<sup>4</sup> URL: <http://news.kremlin.ru/assignments/17248>

навливаться не в законе об административном судопроизводстве, а, например, в законе «Об административных процедурах». Здесь следует вспомнить, что на протяжении многих лет в России обсуждаются возможности разработки и принятия законодательных актов об административных процедурах (или об административных правовых актах). В начале 2013 г. автор этих строк обратился к известному швейцарскому юристу и ученому *Карлу Экштайну* – юристу-специалисту в области теории административных процедур<sup>5</sup>, который информирован о происходящих в России попытках создания Кодекса административного судопроизводства, с просьбой подготовить статью об административном судопроизводстве. Профессор К. Экштайн одобрительно отнесся к самой идее формирования в России административного судопроизводства в виде отдельного законодательного акта, однако при этом посетовал, что в России и в этом случае «телегу ставят впереди лошади»<sup>6</sup>. По его мнению, вначале необходимо разработать и принять закон об административных процедурах, а уже затем – закон об административном судопроизводстве.

Может возникнуть впечатление, что дискуссии об административной юстиции, административном судопроизводстве, административных процедурах заметно затянулись; не принимаются вполне очевидные решения по данным вопросам, которые принимать все-таки когда-то придется. Именно в этой пока неясной политико-правовой обстановке можно «скатиться» к простому решению проблемы – быстро дать указание<sup>7</sup>, чтобы в течение двух месяцев был разработан проект такого сложного процессуального закона, как Кодекс административного судопроизводства. А там – уж как получится. Сначала начнется обсуждение законопроекта; потом где-то летом 2013 г. закон будет принят в немного подправленной редакции; затем устанавливается срок вступления в силу принятого закона (например, 1 января 2014 г.). Можно предположить, что остальные полгода (июль-декабрь 2013 г.) будут отведены для разработки и внесения многочисленных поправок в уже принятый кодекс, которые значительно изменят модель административного правосудия в стране и содержание самого закона. И, как это не

---

<sup>5</sup> См., например: *Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С.* Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М., 2000 ; Федеральный закон «Об административных процедурах» : инициативный проект с комментариями разработчиков / вступ. ст. *К. Экштайна, Е. Абросимовой* // Фонд «Конституция». М., 2001.

<sup>6</sup> Профессор *Карл Экштайн* написал мне: «Нерегулируемые или плохо регулируемые процедуры могут мешать и остановить реализацию материального права и тем самым способствовать чиновничьему произволу и коррупции. Перед тем как организовать административное судопроизводство, важно чтобы сначала был принят закон, который регулирует принципы административных процедур. То есть дом надо начинать строить не с крыши, а с фундамента. Пока нет закона, который регулирует общие принципы административных процедур, создание административного судопроизводства даже опасно: чиновники могут формировать процесс произвольно и досадно, что при этом их действия не будут противоречить никаким законам. Что будет делать суд в такой ситуации? Конечно, суд будет оправдывать действия чиновника, поскольку он не нарушил никакого закона. Таким образом, произвольное и репрессивное проведение процедур будет оправдываться и укрепляться. Такой суд может только оправдывать произвольные и репрессивные действия администрации. Это пощечина правому государству».

<sup>7</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России // Адм. право и процесс. 2013. № 3. С. 3–11.

раз бывало в законодательной деятельности Государственной Думы, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, еще не вступив в силу, будет значительно обновлен и, конечно, улучшен.

Но это – лишь предположения. Может быть, всё будет по-другому. В складывающихся ныне реалиях политико-практических реформирований института административного судопроизводства не сложно умозаключить, что применительно к работе над проектом российского Кодекса административного судопроизводства намечается, как говорили ранее, использование практики «юридизации политики» и «политизации юстиции»<sup>8</sup>. То есть иллюзорность политической активности не должна компенсироваться «юридизацией политики» в немедленном решении вопроса институционализации административного правосудия, а невероятная законотворческая активность в этом процессе не должна заменяться «политизацией юстиции».

Иными словами, довести «любой ценой» проект Кодекса административного судопроизводства до стадии вступления закона в силу вряд ли обосновано. Уже сегодня стали очевидными противоречия и недостатки данного законопроекта, устранение которых – важнейшая задача не только законодателей, но и ученых. Хотелось бы напомнить читателям, что в 2000 г. небрежно подготовленный проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» «отбросил» реализацию этой идеи на годы (даже на целое десятилетие). Тогда оппоненты учреждения административных судов сразу же воспользовались системными «упущениями» разработчиков проекта указанного закона и объединились вокруг мнения о нецелесообразности в России специализированной судебной юрисдикции по административным делам. Не хотелось бы такой «судьбы» опубликованному проекту Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Нынешний проект Кодекса административного судопроизводства устанавливает сторонами в судебном процессе *административного истца и административного ответчика* (органы исполнительной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица, государственные и муниципальные служащие). А предметом регулирования законопроекта определяет «порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также порядок рассмотрения и разрешения других административных дел, возникающих из административных или иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий». Таким образом, авторы законопроекта весьма определенно связывают с административным судопроизводством конкретный вид правовых дел (юридических споров) – административ-

---

<sup>8</sup> См.: Шмитт К. Гарант конституции // Государство : право и политика / пер. с нем. и вступ. ст. О. В. Кильдюшова ; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. М., 2013. С. 55.

ных дел, обладающих публично-правовой спецификой и требующих судебного разбирательства в специальном судебно-процессуальном порядке.

Защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений – одна из основных задач административного судопроизводства. К административным делам проект Кодекса административного судопроизводства относит дела об *оспаривании* правовых актов, решений, действий (бездействия) и *защите прав*. Более конкретно это дела об оспаривании: нормативных правовых актов полностью или в части; решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, комиссий референдума, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; решений, действий (бездействия) организаций, наделенных федеральными законами отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе государственных корпораций и саморегулируемых организаций; решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей; решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов Российской Федерации по приему квалификационного экзамена на должность судьи; решений, действий (бездействия), касающихся государственной службы; о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Для правовой доктрины и судебной практики проект КАС содержит весьма полезный вывод, который фактически отрицает распространенное в теории административного права мнение о том, что «административное судопроизводство – это только производство по делам об административных правонарушениях»<sup>9</sup>. При этом некоторые авторы ссылаются на зарубежное представление о таком производстве, которое именуется «исками в связи с применением репрессии либо карательными исками»<sup>10</sup>. А процессуальную процедуру, созданную для выявления административного правонарушения и применения к лицу административного наказания, связывают со «специальной процессуальной формой», которую следовало бы, с их точки зрения, назвать «российской моделью административного судопроизводства»<sup>11</sup>. В качестве аргументов для рассмотрения административного судопроизводства как судебной деятельности, в предмет которой «наряду с административными публичными спорами» входят и «дела об административных правонарушениях (проступках) и проверке судьями законности постановлений по этим делам»<sup>12</sup>, приводятся нормы Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», в соответствии с которыми административное правосудие – это также и деятельность суда по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Кроме того, такая позиция обосновывается постановлением Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П, содержащим положение

<sup>9</sup> Правосудие в современном мире / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М., 2012. С. 504.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же. С. 505.

<sup>12</sup> Там же.

о том, что по делам административно-правового характера судопроизводство должно считаться административным независимо от того, каким судом оно осуществляется (судом общей юрисдикции или арбитражным судом).

Наконец, уместно процитировать и ст. 7 проекта КАС, где к принципам административного судопроизводства относятся: независимость судей; равенство всех перед законом и судом; законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел; осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность, открытость, непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда; обязательность судебных актов.

Проявляя активность в процессе, суд в целях правильного разрешения административных дел вправе истребовать доказательства по своей инициативе. При этом копии документов, истребованных судом по своей инициативе, направляются им лицам, участвующим в деле, если у них эти документы отсутствуют. Авторы законопроекта предлагают закрепить положение, согласно которому обязанность доказывания законности оспариваемых по административным делам и нарушающих права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов и организаций, должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующий орган, организацию и должностное лицо. На этих субъектах (органы, организации и должностные лица) лежит обязанность подтверждать фактические данные, на которые они ссылаются как на основание своих возражений. Предполагается, что по таким делам административный истец, прокурор, органы, организации и граждане, которые обратились в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, не будут обязаны доказывать незаконность оспариваемых ими нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия).

Мы уже писали о соответствующей логике реализации конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве, которая, несомненно, повысит *качество Российского государства* в случае, если будет принят Кодекс административного судопроизводства. Оппоненты постоянно утверждают о наличии факта уже состоявшейся реализации, ссылаясь на то, что данное положение (об административном судопроизводстве) установлено в той или иной степени в процессуальных нормах Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ. С нашей точки зрения, предварительное извиняясь перед оппонентами за известную простоту формулировок, такая позиция представляет собой неправильное представление: *во-первых*, о теории и практике разделения властей; *во-вторых*, о структуре судебной власти в современных политико-правовых условиях; *в-третьих*, о правовой природе споров, которые рассматриваются в судах; *в-четвертых*, назвать гражданское (или арбитражное) процессуальное законодательство административным – значит фактически пренебрежительно относиться к теории частного и публичного права, к их разделению, к частным и публичным интересам; наконец, *в-пятых*, развивающееся административное законодательство и административное право сегодня невозможно



представлять без административного процесса (административного судопроизводства), так как само развитие административного права, новые его институты, административные процедуры, административные органы требуют соответствующего развития судебной власти для полноценного и адекватного контроля со стороны судебной власти.

Развитие судопроизводства, осуществляемого арбитражными судами, и сама, так сказать, «*арбитражно-процессуальная форма*» – процессуальный институт, появившийся в России и ее правовой системе в результате реформирования в течение десятилетий функционирующего в СССР государственного арбитража. В отсутствие ясных конституционно-правовых оснований и появился такой вид судопроизводства, как «*судопроизводство в арбитражных судах*». Неизвестно, по какой логике в структуру данного судопроизводства включили позднее «*административное судопроизводство*» (хорошо, что только этим и ограничились, а ведь могли бы к нему отнести и «уголовное судопроизводство» или, например, «конституционное правосудие»?!). Теперь, когда обосновывают полнейшую конституционность «судопроизводства в арбитражных судах», ссылаются на то, что нужно «внимательно читать» Конституцию РФ, а именно статью 128, в которой говорится, что в судебной системе России находятся арбитражные суды. Данная конституционная норма посвящена статусу судьи, а именно порядку его назначения на государственную должность. Эта статья всем известна, но она никоим образом не может включаться в дискуссию о видах российского судопроизводства; для этого есть известная статья 118 Конституции РФ, которая в числе всех видов судопроизводства не называет «*арбитражного судопроизводства*».

Важно отметить, что ученые, в течение длительного времени отрицавшие право на существование административного судопроизводства, в последнее время, как показалось, стали медленно менять свою точку зрения по данному вопросу. При этом ими стала признаваться необходимость реализации конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве. В новейшей специальной литературе можно встретить суждение, в соответствии с которым: «Конституционное выделение административного судопроизводства в качестве самостоятельной формы правосудия позволяет констатировать необходимость дальнейшего законодательного развития такого важного процессуального института, поскольку даже положение Основного закона об административном судопроизводстве, являясь программным, до сих пор не в полной мере реализовано на практике»<sup>13</sup>. Анализируя старый проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (2000 г.) и новый проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не ясно, какая причина была положена в основу анализа И. В. Пановой проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» образца 2000 г. – проекта законодательного акта, сделанного на «скорую руку» и явно не удавшегося со всех точек зрения законотворческого механизма. Автор «требует серьезной концептуальной переработки»<sup>14</sup> данного законопроекта. С нашей точки зрения, необходимо вообще забыть

<sup>13</sup> Панова И. В. Административное судопроизводство или административный суд? // Адм. право и процесс. 2013. № 5. С. 21.

<sup>14</sup> Там же. С. 27.

о его существовании, поскольку прошло уже почти 13 лет с момента его стремительного появления в числе законопроектов. И. В. Панова, как и многие сторонники такой точки зрения, опять-таки пишет о том, что учреждение административных судов является «невыгодным» «прежде всего с точки зрения экономики» (?!), так как «потребуется большие финансовые затраты на создание, размещение и оборудование таких судов, выплату заработной платы судьям и иным работникам суда»<sup>15</sup>. А как же?! – лишь можно ответить. Если будут созданы новые институты судебной власти, то они должны соответствующим образом бюджетироваться. Ведь действующие судьи арбитражных судов, рассматривающие в порядке административного судопроизводства дела, возникающие из публичных правоотношений, непременно получают денежное содержание; их деятельность должна быть обеспечена надлежащим образом. Если имеется в виду масштабность такого государственного финансирования (или, может быть, *сверхфинансирование*), то тогда нужно задать многие вопросы и попытаться на них ответить: сколько стоит защита прав и свобод человека и гражданина? Какова эффективность судебной системы страны? Сколько стоит современная система арбитражных судов и ее эффективность на практике? Можно ли игнорировать принципы правового государства, устанавливающие стандарты судебной правовой защиты? Как соотносится решение вопроса о специализированном административном судопроизводстве, совершенствовании судебной системы страны и элементарный подсчет финансовых затрат на содержание этой части судебной системы? Безусловно, возникнут и другие вопросы, которые будут поставлены оппонентами учреждения в стране специализированных административных судов.

Ученые отмечают, что «из «буквы» и «духа» ст. 46 Конституции РФ, а также из правовых позиций, неоднократно высказывавшихся Конституционным Судом РФ, вытекает, что в суд можно обратиться за разрешением любого спора, затрагивающего права и интересы гражданина либо иного субъекта российского права, в том числе и спора, вытекающего из публичных правоотношений»<sup>16</sup>. Сразу же возникают вопросы: что в этом случае должен был утверждать Конституционный Суд России? Что у нас в стране отсутствуют гарантии рассмотрения судом возникающих правовых споров, в том числе и между гражданами и административными органами и их должностными лицами? Конституционный Суд РФ всегда будет констатировать наличие правовых возможностей и правовых механизмов для оспаривания в суде действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц. По-другому и невозможно представить ответы на данные вопросы. Однако остается открытым вопрос: совпадает ли административное судопроизводство по всем своим признакам, назначению, принципам осуществления с известными стандартами гражданского процессуального и арбитражного процессуального правосудия? На данный вопрос, пожалуй, сложно ответить положительно, учитывая конституционно-правовой смысл нормы об административном правосудии.

Однако сегодня вопрос об учреждении административных судов уже не стоит на повестке дня, даже из-за того, что этого не предусматривает обсуждаемый в на-

---

<sup>15</sup> Панова И. В. Административное судопроизводство или административный суд? С. 22.

<sup>16</sup> Боннер А. Т. Неисковые производства в гражданском процессе : учеб. пособие. М., 2010. С. 8.

стоящее время законопроект – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Думаю, что новый виток дискуссии по данному вопросу еще впереди. Очень хотелось бы при этом подчеркнуть, что ныне следует обсуждать обнародованный проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и не связывать его с существовавшим много лет назад проектом федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Если в будущем будет принято решение об учреждении специализированных административных судов, то тогда и появится проект соответствующего законодательного акта, будут анализироваться его статьи и соотноситься с положениями Кодекса административного судопроизводства.

Итак, если попытаться сделать предварительный вывод из многолетней дискуссии о развитии в стране административной юстиции, то по своему содержанию он будет весьма положительным и станет заключаться в том, что постоянные оппоненты идеи о необходимости реализации конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве всё больше склоняются сейчас к констатации, что «развитие административного судопроизводства в судах является важной системной гарантией защиты прав невластных субъектов от административного произвола, поэтому не требуют отлагательств задачи его совершенствования»<sup>17</sup>, и «на сегодняшний день в России все же начинает проявляться стремление к выделению в судебной системе специализированных судов, осуществляющих административное судопроизводство»<sup>18</sup>.

Еще один вопрос, связанный с появлением 1 января 2014 г. в стране нового процессуального закона – Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. В настоящее время в активную фазу обсуждения попала *Номенклатура специальностей научных работников* по «юридическим наукам» и *Паспорт* этих специальностей. Автоматически назревает спор между учеными – представителями науки гражданского процесса и юристами-административистами. Конечно, можно предположить, что административное судопроизводство будет отстаиваться в системе научных исследований в области гражданского процессуального права; будут востребованы аргументы в пользу решения вопроса в том смысле, что какая-то часть административного судопроизводства должна находиться в пределах гражданского процесса, а какая-то – административного процесса. При этом главнейшим станет вопрос о необходимости следования наисовременнейшим тенденциям дальнейшего углубления так называемых *междисциплинарных исследований*, ибо только в таких глобальных предметно-исследовательских условиях и может «строиться» и развиваться настоящая наука. Ничего не имея «против» разумных подходов в области обоснования междисциплинарных исследований, тем не менее, хочется отметить, зачем же тогда всё нужно было начинать с обособлением административно-процессуальной формы, с выделением ее из гражданско-процессуальной? Зачем проведение соответствующего реформирования судебной власти, если вновь возвращаться к мнению об абсолютизации *гражданско-процессуальной формы*, постоянно выдвигаемого сторонниками единого, неделимого, эффективно-оптимального, способного к творческой дифференциации и

<sup>17</sup> Там же. С. 27.

<sup>18</sup> Там же.

всячески *конформистско-приспосаблимому* к любым спорным правовым ситуациям (и пр.) гражданского процесса.

В соответствии с предлагаемым проектом Паспорта специальностей научных работников по юриспруденции в специальности 12.00.15 – гражданский процесс; арбитражный процесс выделяется отдельно третий раздел, посвященный этим вопросам: «**3. Административное судопроизводство:** 3.1. Цели, задачи и формы судебного контроля за законностью осуществления государственных или иных публичных полномочий; 3.2. Принципы административного судопроизводства; 3.3. Участники административного судопроизводства. Субъективные процессуальные права и обязанности; 3.4. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве; 3.5. Правовая природа судебных актов. Формы их пересмотра; 3.6. Особенности административного судопроизводства по отдельным категориям дел».

С точки зрения существования традиционных институтов для любого вида судебного процесса административное судопроизводство неминуемо также должно включать в свою процессуальную структуру различные (кстати говоря, традиционные для процесса) институты: доказывание и доказательства; участники процесса; стадии и этапы; принимаемые судом правовые акты; и пр. Без таких институтов процесс невозможен. Однако означает ли это, что административное судопроизводство должно и после вступления в силу Кодекса административного судопроизводства в полной мере находиться в системе гражданского процессуального права? Утвердительный ответ на данный вопрос практически невозможен, хотя, конечно, все сложные и острые вопросы подлежат непременно обсуждению, а окончательное решение может быть принято с учетом всех обоснований. При этом не стоит забывать и о том, что в указанной номенклатуре специальностей научных работников имеется также и специальность 12.00.11 – судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность, в структуре которой может быть предусмотрено исследование в самых общих проявлениях института административного судопроизводства.

Предложением в порядке обсуждения и Номенклатуры специальностей научных работников и соответственно Паспорта специальностей является переименование нынешней специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс в «*административное право; административный судебный процесс (административное судопроизводство); административные процедуры; административно-деликтное право*». В таком виде данная специальность будет отражать в полной мере все составляющие элементы весьма широкой специальности «административное право» как в материальном, так и в разнообразном процессуальном ее измерении, т.е. сюда включается и судебный процесс (административное судопроизводство), и *административная деликтология* (административная ответственность и производство по делам об административных правонарушениях), и порядок принятия административными органами в системе исполнительной власти административных правовых актов (*административные процедуры*).

Настоящая книга выходит в созданной 10 лет назад на юридическом факультете Воронежского государственного университета издательской серии «Юбилеи, конференции, форумы». Книга публикуется в юбилейный для Воронежского государственного университета и его юридического факультета год: в 2013 году им исполняется соответственно **95** и **55 лет**.

Книга состоит из *трех* частей.

**Первая часть** издания включает несколько моих научных трудов, посвященных как истории развития административной юстиции в России, так и главным проблемам создания современного законодательства об административном правосудии. Во-первых, речь идет об опубликованной 15 лет назад в Издательстве Воронежского государственного университета монографии «Административная юстиция: проблемы теории» (Воронеж, 1998). В данной книге, по сути, и были высказаны мои представления об истории, теории и будущем административной юстиции в Российской Федерации. В ней показаны также основные зарубежные модели административного правосудия. Во-вторых, в эту часть издания включена опубликованная 10 лет назад монография «От административной юстиции к административному судопроизводству» (Воронеж, 2003), в которой рассматривались и уточнялись аргументы в пользу создания в стране *специализированных административных судов* и административного судопроизводства. В-третьих, в момент некоторого разочарования из-за того, что в среде специалистов и государственных деятелей фактически в полной мере отсутствовала какая-либо поддержка реальных достижений в теоретической разработке института административной юстиции, а также в отсутствие реальных практических шагов в построении современной модели административного судопроизводства в России, была написана статья «Чем может закончиться в 2009 г. дискуссия об учреждении в России административных судов и развитии административного правосудия» (Воронеж, 2009). Затем под напором новейших политических инициатив в области государственно-правового строительства Президента Российской Федерации появилась моя статья «Административная юстиция в России в 2012 году: начало нового этапа дискуссии и реализации конституционной правовой нормы об административном судопроизводстве» (Воронеж, 2012). Наконец в 2013 году, действуя в русле стратегии роста, была написана статья на тему «“Однозначное указание” последовало в эпоху модернизации: логичное завершение дискуссии о необходимости формирования административного процессуального законодательства (административного судопроизводства) в России».

Таким образом, по данным научным трудам можно проследить авторскую логику как в понимании содержания административной юстиции и административного судопроизводства, так и в построении планов относительно перспектив развития данных институтов.

**Вторая часть** книги включает научные статьи, подготовленные учеными специально для этого издания. Все они в той или иной мере посвящены общей тематике – административному судопроизводству, а также проблемам, которые тесно переплетаются с ней. Я бесконечно благодарен своим российским и зарубежным коллегам, участвовавшим в формировании содержания данной книги. Следует отметить, что именно трудами этих ученых создавалась на протяжении многих лет теоретическая основа для формирования национального законодательства

об административном судопроизводстве. Их творческий и объемный вклад как в теорию административного правосудия, так и в развитие административного процессуального законодательства очевиден. Несомненно, коллеги внесли также заметный вклад в развитие не только института административной юстиции, но и в целом в науку современного административного права. Благодаря их исследовательскому труду сложились многие теоретические административно-правовые конструкции, воздействующие на административную и судебную практику страны. К сожалению, некоторые из их весьма полезных и инновационных идей остаются пока не замеченными законодателями.

**Третья часть** издания содержит перечень нормативных правовых актов, устанавливающих порядок рассмотрения судами как дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, так и дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; эти правовые акты были приняты в разные исторические периоды развития нашей страны. Наличие такого нормативного правового материала позволяет увидеть не только историю становления в нашей стране административного процессуального законодательства, но и формирование прочной нормативной основы для следующего шага в законотворческой деятельности – разработки проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и его обнародование в марте 2013 г. А уже в мае данный законопроект будет обсуждаться в Государственной Думе.

Заканчивается книга небольшим теоретическим анализом проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Впереди сложная работа законодателей, ученых, юристов-практиков, судей по выработке профессиональной оценки указанного законопроекта. Хотелось бы выразить надежду на то, что уже в обозримом будущем Россия войдет в число стран, где порядок административного судопроизводства приобретет должную кодификацию. И это станет определяющим моментом в реализации конституционно-правовых гарантий права гражданина и человека на *эффективную правовую защиту* от незаконных действий (бездействия) административных органов. Учитывая российскую модель административной юстиции, вступление указанного кодекса в силу будет способствовать искоренению из практики исполнительных органов государственной власти незаконного и неэффективного *административного нормотворчества*.

С большим удовольствием ознакомился со всеми присланными моими коллегами материалами для данного издания. Выражаю признательность всем ученым: и тем, кто разделяет мои взгляды на анализируемые вопросы, и кто похвалил мои научные труды, и тем, кто критически отозвался по поводу некоторых теоретических суждений или вообще не согласился с предлагаемыми решениями и подходами к разрешению обсуждаемых проблем.

Особую благодарность я адресую юридическому факультету Воронежского государственного университета и его ученым за плодотворную профессиональную деятельность. Весьма чувствительной была поддержка на протяжении последних 15 лет моих самых близких коллег по факультету, работающих на кафедре административного и муниципального права. С большой определенностью могу ут-

верждать, что многого из достигнутого мною в период работы на юридическом факультете ВГУ могло не быть, если бы не дружественная поддержка и помощь декана нашего факультета *Валентина Анатольевича Панюшкина*. Искренние слова признательности ему и за содействие в осуществлении данного научного проекта, и за появление на свет этой книги. Профессор В. А. Панюшкин в августе 2013 г. отметит свой 60-летний юбилей. Из них более четверти века он выполняет обязанности декана юридического факультета Воронежского государственного университета. Это выдающееся достижение в академическо-административной карьере! Я желаю ему новых профессиональных достижений, счастья, удачи и благополучия!

Могу уверенно утверждать, что вряд ли мои работы стали похожими на профессиональные публикации, если бы не влияние и поддержка издательства Воронежского государственного университета. Заслуживающим большого внимания историческим фактом для многих поколений ученых ВГУ – авторов – является также и то, что 2013 год – юбилейный год для *Издательства* Воронежского государственного университета. Ему весной 2013 г. уже исполнилось **55 лет**. Директору издательства ВГУ *Текутьевой Ольге Дмитриевне* и всем работникам издательства я говорю сердечное спасибо! Мне чрезвычайно дорого доброе отношение издательства ко мне; сами воспоминания о совместной работе на протяжении всех этих лет настраивают на желание развивать новые идеи и строить новые научные планы.

Издание этой книги – проект по всем параметрам итоговый, а по научной географии – *интернациональный*. С радостью вспоминаю свое советское прошлое и разделяю торжествовавшие тогда принципы, в том числе *интернационализм*. В этом контексте не могу не вспомнить большую роль в развитии моих научных представлений зарубежных ученых, с которыми познакомился на различных международных научных форумах; с большим желанием поддерживаю научные связи с ними и до настоящего времени. Незабываемо время, в течение которого я находился в научной командировке в Германии. В моей жизни особую роль сыграли годы научной работы в Германии благодаря полученным стипендиям двух немецких фондов: *Немецкой службы академических обменов (ДААД – DAAD)* и *Фонда имени Александра фон Гумбольдта (Alexander von Humboldt Stiftung)*, которые обеспечили мне пребывание в различных немецких университетах, а главным образом в *Немецком Университете административных наук* в городе Шпайер (*Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer*), где получил бесценный научный опыт исследовательской деятельности. Особую благодарность за помощь в изучении современных правовых систем, административного права как Германии, так и других западноевропейских стран я выражаю доктору юридических наук, профессору *Карлу-Петеру Зоммерманну (Karl-Peter Sommermann)*, который также подготовил для данной книги статью.

Спустя много лет свое становление и развитие как личности, преподавателя и ученого можно оценивать с позиций реального влияния каких-то событий, фактов или поддержки. Я уверенно могу утверждать, что дорога в так называемую «большую науку» для меня начиналась в годы пребывания в Германии. То есть, как теперь могу оценить, «по-серьезному» я «стартовал» в глобальный и сложный мир правовой науки в прекрасных условиях немецкого образовательного пространства.

Не просто допускаю, а даже уверен в том, что некоторые из высказанных мною в опубликованных работах мнения могут критически восприниматься коллегами – учеными-юристами. Я с благодарностью восприму их критику, дальнейшие рекомендации и предложения, способствующие развитию научной дискуссии по современным проблемам административно-правового регулирования и развития административного права.

Наконец, главные, обобщающие всё сказанное, слова:

*Дорогие коллеги!*

*Я сердечно благодарю всех вас за внимание ко мне и к моей работе, проявленное как на страницах данного научного издания, так и в других формах и на иных мероприятиях по случаю моего 50-летия!*

*Чрезвычайно тронут вашими пожеланиями, приятными для меня словами, высказанными мнениями относительно различных сторон моей жизни, в том числе и итогов научного исследовательского труда.*

*Невероятно взволнован созидающей позицией главного редактора журнала «Административное право и процесс», профессора Александра Сергеевича Дугенца, который реализовал в издательской практике свою же идею о подготовке номеров журнала, посвященных сложившимся научным коллективам и результатам их творческой деятельности<sup>19</sup>.*

*Ваши добрые слова, оценки и пожелания мною никогда не забудутся. Высказанные критические суждения принимаю всеобъемно, по-честному и с желанием; именно они непременно станут императивным ориентиром для будущих моих шагов по дороге жизни, где наиважнейшими и востребованными станут профессиональная активность, взаимодействие с коллегами, поддержка и помощь.*

*Сложившиеся за прошедшие годы со многими из вас отношения полноценной дружбы – лучший подарок к моему юбилейному дню рождения.*

*Всем вам счастья, благополучия, новых профессиональных достижений и удачи!*

---

<sup>19</sup> См., например, информацию о кафедре административного и муниципального права Воронежского государственного университета в федеральном научно-практическом журнале: Адм. право и процесс. 2013. № 6.

Ю. Н. С т а р и л о в,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации



Часть I

---

**НАУЧНЫЕ ТРУДЫ  
ЗАСЛУЖЕННОГО ДЕЯТЕЛЯ НАУКИ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ, ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,  
ПРОФЕССОРА Ю. Н. СТАРИЛОВА**

**(теория административной юстиции:  
15-летний опыт исследования)**