

Нас сдружило время. О творчестве Юрия Николаевича Старилова

Россинский Борис Вульфович,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
проректор по учебной работе,
заведующий кафедрой административного и финансового права
Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

Статья посвящена творчеству Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук профессора Ю.Н. Старилова. В статье, приуроченной к 50-летию со дня рождения видного российского ученого, рассматриваются его место и роль в административно-правовой науке.

Ключевые слова: административное право, субъекты административного права, административно-правовое регулирование, органы исполнительной власти, государственная служба, правовые акты управления, административное принуждение, административная юрисдикция, административная юстиция, административное судопроизводство.

Epoch has made us friends. About Yuri Starilov creativity

Rossinskiy B.V.

The article devoted to the Honored Scientist of the Russian Federation, Dr.Sci. (Law), Professor Yuri Starilov creativity. In an article marking the 50th anniversary of outstanding Russian scientist, considered his place and role in the administrative and legal science.

Key words: administrative law, the subjects of administrative law, administrative and legal regulation, the executive authorities, public service, acts of management, administrative enforcement, administrative jurisdiction, administrative justice, administrative proceedings.

Что писать о Юрии Николаевиче Старилове в его юбилей?

Говорить о роли профессора в развитии современного административного права (как это мы сделали с ним в статье о Д.Н. Бахрахе в связи с восьмидесятилетием мэтра)¹ явно преждевременно. Юрий Николаевич находится в расцвете сил, на пике своих творческих возможностей, полон энергии, идей, замыслов и, безусловно, внесет еще немалый вклад в науку. Дать оценку отдельным, выбранным мною работам Ю.Н. Старилова и умолчать о других (к сожалению, всех в одной статье не рассмотришь), во-первых, будет несправедливым по отношению к «неохваченным» трудам, а во-вторых, не позволит представить широту интересов их автора.

Я решил пойти третьим путем — написать о Юрии Николаевиче как об ученом и человеке не на основе одного лишь анализа его монографий, статей, выступлений (хотя совсем без этого не обойдусь), а, главным образом, исходя из того, что увидел, узнал и понял о нем во время совместной работы, многочисленных встреч, разговоров, дискуссий.

Наш интерес с Юрием Николаевичем друг к другу, удовольствие от общения очевидны, польза и радость от любых взаимных контактов бесспорны. Казалось бы, в этом нет ничего удивительного. Очень многие профессора в области административного

права (как, кстати, и в других науках) связаны между собой теми или иными творческими, нередко дружескими, в ряде случаев просто неформальными отношениями. Но здесь могло «сработать» определенное препятствие, которое, к счастью, не помешало. Проблема связана с разницей в возрасте, ведь нас с Ю.Н. Стариловым разделяет почти поколение! Кстати, интересный факт: он родился в тот самый день, когда я окончил среднюю школу.

Позволю себе отвлечение. Весной 2003 г. генеральный директор издательства «Норма» Э.И. Мачульский предложил Д.Н. Бахраху и мне написать новый учебник для вузов по общей части административного права. Оценив возможные проблемы при подготовке учебника, мы с Демьяном Николаевичем высказали просьбу привлечь в качестве третьего автора Ю.Н. Старилова, естественно, заранее получив его согласие. Никогда не забуду, как среагировал на это Э.И. Мачульский: «Прекрасная идея! Вы представляете, какую можно будет сделать рекламу. Учебник по административному праву написан учеными трех поколений: Бахрахом, Россинским, Стариловым». Уже после выхода в свет в 2004 г. первого издания этого учебника произошел интересный эпизод, который любит вспоминать Ю.Н. Старилов: Д.Н. Бахрах сказал ему, что в административно-правовой науке появился новый плодотворный автор по фамилии Барс (Бахрах, Россинский, Старилов).

Видимо, не было бы смысла говорить о разнице в возрасте, если бы мы встретились в другое, бо-

¹ Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Роль профессора Демьяна Николаевича Бахраха в развитии современного административного права //Административное право и процесс. 2012. № 10.

лее спокойное, стабильное время. Но те годы, когда я услышал имя Ю.Н. Старилова, впервые прочитал его работы, а потом и познакомился с ним лично, для административного права (как и для многих других сфер жизни) были тревожными. Ведь страна отказывалась от использования директивных, административно-командных традиций, переходила на новые, экономические методы управления. Естественно, что во второй половине 90-х гг. прошлого века — начале нового столетия в юридической науке и правоприменительной практике бурно развивалось цивилистическое направление. Многим вообще казалось, что административно-правовые подходы, особенно методы административного принуждения, навсегда уходят из арсенала средств государственного управления. Помню, как в 1998 г. уважаемый всеми профессор-административист (он был лет на десять старше, чем я) рекомендовал мне и коллегам переориентироваться с административного на финансовое право, аргументируя свой совет тем, что «из административного права теперь ничего не выжмешь».

Такие суждения были особенно модны в студенческой и аспирантской среде, у начинающих ученых и преподавателей. Это понятно, молодые — всегда самые активные сторонники перемен. Большинство студентов, например, предпочитало обучаться не по государственно-правовой специализации, в частности на кафедрах административного права, а по гражданско-правовой специализации. После окончания вуза они стремились поступать в аспирантуру на кафедры гражданско-правового профиля, куда был значительный конкурс, но не жаловали кафедры административного права, хотя там конкурса фактически не было. На одной из научных конференций еще достаточно молодой ученый, кандидат юридических наук, доцент кафедры цивилистики призвал исключить из программы курса административного права вопросы административного надзора, а соответствующие часы передать для изучения дополнительных вопросов гражданского права, несмотря на то, что государственным образовательным стандартом часы на изучение административного права и так были урезаны до минимума. Самое удивительное, что эти призывы нашли поддержку у значительной части аудитории.

А впрочем, что здесь удивительного? Ведь в тот период в умы не только обычных граждан, но и юристов достаточно активно внедрялся ложный постулат, что надзор со стороны органов исполнительной власти был неизбежным атрибутом старой, административно-командной системы, а в новых, демократических условиях он свойственен лишь прокуратуре. Согласно этому постулату все остальные управленческие структуры, в т.ч.



Апрель 1983 года. Профессор В.С. Основин всегда симпатизировал пылливому студенту Юрию Старилову

и органы исполнительной власти, наделенные административно-юрисдикционными полномочиями, в условиях свободного, лишенного тоталитаризма общества вправе осуществлять только контроль. Беда, что данный постулат подкреплялся нормами соответствующего законодательства.

Я, находясь уже в достаточно зрелом возрасте и имея определенный жизненный опыт, более того, долгие годы занимаясь вопросами государственного надзора, конечно, придерживался иного мнения. Понимал, что, лишая органы исполнительной власти надзорных полномочий, мы разрушаем систему государственного управления, что вопросы надзорных полномочий органов исполнительной власти следует изучать даже глубже, чем прежде, ибо роль надзорных органов в условиях рыночной экономики будет только возрастать.

Излагая эту мысль применительно к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, писал, «что при реализации экономических методов управления в сфере дорожного движения (как и в иных сферах) усиливается роль надзорных органов, но не как институтов, обеспечивающих возможность осуществления административных тенденций в управлении, а как инстанций, способствующих регулированию правоотношений между звеньями государственного хозяйственного механизма за счет точного и неукоснительного соблюдения законов и иных нормативных актов»². Но сторонников этой концепции, особенно среди молодых людей, практически не находил.

В начале 1997 г. купил только что вышедший в свет учебник молодого доктора юридических наук Ю.Н. Старилова «Служебное право»³. Во введе-

² Россинский Б.В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения. (Тенденции, проблемы и перспективы развития) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1993. С. 24.

³ Старилов Ю.Н. Служебное право : учебник. М. : Издательство БЕК, 1996.

нии отмечалось, что со временем должна в целом измениться структура административного права как учебного курса, наряду с другими в нем найдут свое место и вопросы служебного права. Однако в рассуждениях Ю.Н. Старилова о целесообразном содержании нового курса административного права я в большей степени обратил внимание на предлагаемые автором иные, во многом нетрадиционные для этого курса разделы.

Например, там говорилось о полицейском праве. Между тем, как известно, важнейшими институтами полицейского права является то, что в 90-е гг. фактически низвергалось. Это и меры полицейского (административного) принуждения, в т.ч. превентивного характера (в частности, административный надзор), и специальные формы административной деятельности, и меры репрессивного характера, и т.д. Писал Ю.Н. Старилов и о необходимости изучения административно-деликтного права (а, между прочим, после принятия Конституции Российской Федерации было очень много сторонников передачи если не всех, то, по крайней мере, большинства дел об административных правонарушениях в юрисдикцию судей). В книге Ю.Н. Старилова шла речь и об обязательном оставлении в структуре административного права вопросов теории управления и управленческой деятельности, разделов об органах, а также формах и методах государственного и муниципального управления, иных глав курса⁴.

Далее Ю.Н. Старилов связывал необходимость укрепления государственности и формирования эффективной исполнительной власти, потребность в государственном регулировании управления с установлением адекватного административно-правового и административно-процессуального обеспечения перемен, происходящих в политической, социальной, экономической и управленческой сфере. А это, на его взгляд, требовало обновления и реформирования административного права в целом как правовой отрасли⁵. Таким образом, автор прямо говорил, что перемены, происходящие во всех сферах жизни, в т.ч. в экономике, нуждаются в развитии административного и административно-процессуального права.

Мой интерес и заочное уважение к Юрию Николаевичу еще больше возросли, когда была издана подготовленная им хрестоматия по полицейскому праву⁶. Убедился, что он не для красного словца говорил о необходимости изучения полицейского права, а глубоко разбирался в нем. Интуитивно понял, что этот молодой человек станет активным союзником, решил, что с ним стоит обсудить и мою «надзорную» боль.

Познакомившись через несколько лет с Ю.Н. Стариловым лично, а затем и узнав его лучше, не разочаровался. Этот милый, спокойный, доброжелательный, рассудительный, интеллигентный человек, глубоко вникнув в проблемы современного российского административного права, смело, невзирая на существующие в юридическом сообществе и обществе в целом точки зрения, в рассмотренном выше учебнике «Служебное право», а также в других работах⁷ изложил свое видение путей реформирования административного права, структуры соответствующего учебного курса.

Подобное в должной степени в те годы с трудом давалось даже корифеям административно-правовой науки. Например, В.М. Манохин и Н.М. Конин, опубликовав фундаментальную статью «Концепция программы курса административного права»⁸, в которой ставили вопрос о необходимости пересмотра учебной программы курса административного права с учетом новых реалий, в прилагаемой к статье рабочей программе, на мой взгляд, не смогли в полной мере реализовать высказанные ими идеи, а уделили основное внимание совершенствованию структуры существующего курса, его шлифовке.

Другой классик, Д.Н. Бахрах, в 1993 г. опубликовал статью, в которой рассматривались актуальные проблемы административно-правовой науки в новых социально-экономических условиях⁹, а вслед за ней — один из первых учебников по административному праву, изданных в постсоветские годы¹⁰. И статья, и учебник были новаторскими, но меня, например, тогда огорчило, что вопросам административного надзора в книге отводилось крайне мало места, они излагались лишь в небольшом параграфе. Д.Н. Бахрах прекрасно понимал значение эффективного надзора при осуществлении государственного управления, это неоднократно обсуждалось нами в личных беседах, и мы всегда приходили к единой точке зрения. Однако рассмотреть административный надзор в учебнике должным образом ему не позволили либо необходимость уделить внимание другим, более насущным, по его мнению, проблемам административного права, либо подспудная мысль, что для детального изложения вопросов административного надзора еще не пришло время.

⁴ Старилов Ю.Н. Там же. С. XI.

⁵ Старилов Ю.Н. Там же. С. 2.

⁶ Российское полицейское (административное право): Конец XIX — начало XX века : хрестоматия / сост. и вступит. статья Ю.Н. Старилова. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 1999.

⁷ См., напр.: Старилов Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 1998 ; Его же. Курс общего административного права. Т. 1: История. Наука, Предмет. Нормы. Субъекты. М. : НОРМА, 2002 и др.

⁸ Манохин В.М., Конин Н.М. Концепция программы курса административного права // Государство и право. 1993. № 5.

⁹ Бахрах Д.Н. Важнейшие вопросы науки административного права // Государство и право. 1993. № 2.

¹⁰ Бахрах Д.Н. Административное право. Общая часть : учебник для вузов. М. : Издательство БЕК, 1993.

Лишь через десять лет, когда мы вдвоем работали над совместным учебником, о котором речь уже шла выше, авторы пришли к единому мнению о целесообразности более глубокого изложения проблем административного надзора. Д.Н. Бахрах существенно расширил по сравнению с его предыдущими учебниками соответствующий материал, и это в совокупности с параграфами, написанными мною, позволило подготовить целую главу об административном надзоре¹¹. Учитывая, что первое издание книги вышло в свет весной 2004 г., когда в стране появилась новая система федеральных органов исполнительной власти, один из видов которых — федеральные службы — осуществляет функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, актуальность учебника была бесспорной.

Я бесконечно благодарен Ю.Н. Старилову за то, что он после дискуссий авторов по проблемам надзорной деятельности органов исполнительной власти согласился с важностью серьезного рассмотрения в книге этих вопросов и поддержал нас с Д.Н. Бахрахом при подготовке соответствующей главы учебника. Интуиция меня не подвела.

Конечно, взгляды и научные позиции Ю.Н. Старилова зачастую не совпадали с моими суждениями. Но нам всегда удавалось выйти из сложившейся ситуации без ссор и взаимных обид. Приведу два примера.

На упомянутый выше учебник Ю.Н. Старилова «Службное право» обратил внимание еще и потому, что автор говорил в нем о потребности в обновлении и реформировании административного права¹², а не о необходимости его коренной ломки и революционного упразднения традиционных административно-правовых институтов (повторяю, что подобные экстремистские воззвания были модными в те годы, но я не мог их поддерживать).

Через шесть — семь лет после выхода в свет этого учебника я уже не просто хорошо лично знал Юрия Николаевича, между нами началась дружба. Как мне представляется, именно в 2003–2004 гг. произошел рывок в развитии наших отношений. Прежде всего, как уже писал, весной 2003 г. мы с Д.Н. Бахрахом и Ю.Н. Стариловым начали готовить совместный учебник по административному праву, эта работа, бесспорно, сдружила нас.

Той же весной, в апреле 2003 г., в Московском университете МВД России состоялась представительная международная научно-практическая конференция по проблемам административного и административно-процессуального права. Эта была одна из первых административно-правовых научных конференций подобного уровня и масштаба, организованных после распада СССР. Профессора

Д.Н. Бахрах, И.И. Веремеенко, А.С. Дугенец, А.И. Каплунов, И.Б. Кардашова, В.Я. Кикоть, И.Ш. Киясханов, М.Я. Масленников, Н.И. Побежимова, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, А.А. Фатьянов, Е.Д. Шелковникова, А.П. Шергин, В.А. Юсупов, А.Ю. Якимов — далеко не полный список российских ученых, принявших в ней участие. К сожалению, не смог приехать, но прислал свое выступление для опубликования в материалах конференции В.Д. Сорокин. Были также представители из стран, расположенных на постсоветском пространстве. Участники форума находились в приподнятом настроении, не только излагали свои мысли и дискутировали по научным проблемам, но вспоминали также интересные события, встречи, произошедшие в прошлые годы, много шутили на банкете, конечно, выпивали. Все это сильно сближает людей, особенно единомышленников.

На пленарном заседании блестяще выступил Д.Н. Бахрах. Он говорил о праве на защиту от неправомерных действий (решений) и бездействия публичной администрации. Мы с Ю.Н. Стариловым уже вспоминали, как участники форума приветствовали появление его на трибуне¹³. Не забывается доклад фактического организатора этой конференции, к сожалению, ныне покойного И.Ш. Киясханова на тему о современных подходах к определению содержания и структуры предмета административного права. Как всегда, были великолепны И.И. Веремеенко и А.П. Шергин, безусловный интерес вызвали и другие выступления.

Доклад Юрия Николаевича об административном судопроизводстве был обстоятельным (его текст в книге с материалами конференции занял 30 страниц)¹⁴ и привлек особое внимание присутствующих в зале. После выхода в свет в предшествующие годы серии блестящих монографий ученого¹⁵ на столь представительном научном форуме он вновь заявил о себе как об одном из ведущих российских административистов. Хорошо помню, подумал после его выступления: «А ведь Юрия Николаевича лет

¹¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. М. : НОРМА, 2004. С. 403–421.

¹² Старилов Ю.Н. Службное право : учебник. М. : Издательство БЕК, 1996. С. 2.

¹³ Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Роль профессора Демьяна Николаевича Бахраха в развитии современного административного права // Административное право и процесс. 2012. № 10. С. 2.

¹⁴ Старилов Ю.Н. Институт административного судопроизводства в системе административно-правового регулирования: политико-правовое измерение проблемы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы Международной научно-практической конференции (4 апреля 2003 г., Москва). М. : Московский университет МВД России, 2003. С. 117–146.

¹⁵ Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М. : Норма, 2001 ; Его же. Курс общего административного права. Т. 1, Т. 2. М. : Норма, 2002 ; Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М. : Юристъ, 2002.

через 20–25 будут приветствовать так же, как Демьяна Николаевича».

Мое выступление, напротив, отличалось фрагментарностью¹⁶ (после издания материалов конференции это расстроило меня, т.к. понял, что мысли были недостаточно аргументированными). В перерыве ко мне подошел И.И. Веремеенко, которому мы с Ю.Н. Стариловым оба обязаны поддержкой при защите наших докторских диссертаций, и в шуточной форме сказал: «Боря, вам бы с Юрой поделиться своими достоинствами и недостатками, цены бы каждому не было». А потом добавил уже серьезно: «Держитесь друг за друга». При этом присутствовал И.Ш. Киясханов. Не знаю, случайно получилось при подготовке материалов конференции или Ильяс Шапиевич, который готовил книгу к изданию, вспомнив слова И.И. Веремеенко, сделал так специально, только статьи наши с Ю.Н. Стариловым напечатаны одна за другой. С тех пор прошло десять лет, но продолжаем держаться вместе.

Мы нередко встречались и на прочих мероприятиях, в других организациях, иногда ужинали вместе. Казалось бы, во всем единомышленники. Однако первая тучка на ясном небе появилась.

Еще в докладе Ю.Н. Старилова на указанной конференции мне крайне не понравился один из тезисов. Я подумал тогда: «Может быть, это случайно? Может быть, в порыве выступления с языка сорвалась недостаточно продуманная мысль?». Но все в том же 2003 г. Воронежским университетом к 40-летию Ю.Н. Старилова был издан сборник «От административной юстиции к административному судопроизводству», в который были включены работа юбиляра «Переход от «административной юстиции» к «административному судопроизводству» — основная тенденция развития судебного контроля за публичным управлением», а также сведения об авторе и его научной деятельности.

Прочитав работу Ю.Н. Старилова, я совсем расстроился. Он повторил там то, что было сказано им в апрельском выступлении и что чуть позже вошло в опубликованный текст доклада на конференции: «В административном праве мы столкнулись с ломкой сложившихся в советские годы традиций, доктрин, теорий, 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 обязательства-

ми», сложившимися отношениями и взглядами, распространенностью мнений и иными типичными факторами. Сегодня нужно создать «новый мир» административного права, развивать его новые традиции. Учитывая все лучшее, достигнутое в системе административно-правового регулирования, новые административно-правовые традиции должны базироваться на современных идеях, доктринах, теоретических достижениях»¹⁷.

Мне стало очевидным, что это не случайная, совпавшая с языком в порыве выступления мысль. Здесь виделась концептуальная, хорошо продуманная позиция. Хотя автор и призывал учитывать все лучшее, достигнутое в системе административно-правового регулирования, тем не менее в его словах явно просматривались революционные настроения. Я не поддерживал таких настроений.

Дело в том, что, размышляя о жизни, я нередко задумывался о пользе и вреде революций. Сетовал на то, что люди уже не раз «разрушали старый мир», ломали сложившиеся связи, традиции, устои, пытались «построить новый мир», однако создавали при этом много проблем, приносили горе себе и другим. Но, главное, когда страсти утихали, все продолжали жить старой, но, к сожалению, еще более испорченной, чем раньше, жизнью. Аргументировал сам себе эту точку зрения как глобальными общественными событиями, так и разнообразными примерами из обыденной действительности.

Однако не стал обращать внимание Юрия Николаевича на наши разногласия. Все разрешилось как-то само собой.

Весной следующего, 2004 г. приехал в Воронеж выступать официальным оппонентом по докторской диссертации его ученика Е.Б. Лупарева на тему «Административно-правовые споры». О чем мы только не рассуждали с Юрием Николаевичем и его коллегами по университету в дни моего пребывания в Воронеже! И о юридической науке, и о политике, и о проблемах высшего образования, и о многом другом. Я с большим вниманием и интересом слушал все, что говорили Ю.Н. Старилов, другие сотрудники факультета.

В прекрасный апрельский вечер большой компанией мы гуляли по городу. Проходя мимо памятника В.И. Ленину, заговорили о его роли и в российской истории, и в истории вообще. Я, пользуясь удачным случаем, изложил свое видение революци-

¹⁶ Россинский Б.В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы Международной научно-практической конференции (4 апреля 2003 г., Москва). М. : Московский университет МВД России, 2003. С. 146–152.

¹⁷ Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2003. С. 29–30. См. также: Старилов Ю.Н. Институт административного судопроизводства в системе административно-правового регулирования: политико-правовое измерение проблемы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы Международной научно-практической конференции (4 апреля 2003 г., Москва). М. : Московский университет МВД России, 2003. С. 121–122.

онного развития мира. Вроде бы все были со мной согласны, не спорил и Ю.Н. Старилов. Как мне показалось тогда и в чем я уверен теперь, он тоже противник непродуманных перемен, резких поворотов и разрушений, сторонник развития событий, характер, направление и темпы которого объективно необходимы и возможны.

Почему у Юрия Николаевича в определенный период времени возникли иные мысли? Предполагаю, но однозначно сказать не могу (я с ним этот вопрос не обсуждал). Все мы под влиянием тех или иных обстоятельств, книг, разговоров с другими людьми и, главное, собственных размышлений развиваем свои взгляды, уточняем свою позицию (иначе вообще быть не может, если только человек не склонен к догматизму). Иногда люди даже полностью пересматривают свои убеждения, приходят к диаметрально противоположным суждениям. И в этом зачастую нет ничего страшного, требующего осуждения, в ряде случаев это нормально. Ведь, только очень глубоко и всесторонне осмыслив сущность какого-либо учения, социального процесса, наконец, познав характер человека (что, как правило, удастся, если вначале относишься к ним с благоговением, даже с влюбленностью), возможно наряду с достоинствами увидеть и понять свойственные им недостатки. В этом проявляется диалектика познания. Поэтому наиболее мощными ниспровергателями той или иной теории или концепции в большинстве случаев являются ее бывшие апологеты. А здесь Ю.Н. Стариловым лишь уточнялись, шлифовались его некоторые взгляды.

Подобное было и у меня в конце 80-х гг. прошлого века, когда я в одном из выступлений, исходя из тенденций времени, без должного анализа, с ненужной резкостью критиковал всю сложившуюся в советские годы систему управления в области безопасности дорожного движения. Помню, как тогда заведующий сектором административного права Института государства и права Академии наук СССР Б.М. Лазарев (впоследствии первый официальный оппонент по моей докторской диссертации) мягко и интеллигентно объяснил, что в основе моих суждений лежали не столько научные доводы, сколько излишние эмоции. «Вам потом, Борис Вульфович, будет стыдно за свои слова. Улучшайте систему, а не ломайте ее», — сказал он мне. Это был урок.

Если бы я в 1989 г. не получил этот урок, может быть, через пятнадцать лет не смог понять Ю.Н. Старилова, и наши отношения были бы теперь лишь официальными. Может быть, вообще у меня сложилось бы другое мышление. Светлая память мудрому Борису Михайловичу Лазареву!

С 2004 г. прошло еще шесть лет, и мне доставило огромную радость прочитать в новой книге Ю.Н. Старилова «Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...», вышедшей в 2010 г., следующие строки: «Особо очевидной современной целью государственного воздействия

на общественные отношения является желание установить дисциплину: государственную, служебную, в экономике, в системе государственной и муниципальной службы, в государственном аппарате вообще. Как это напоминает «советский стиль» управления. А может быть, он был и вовсе неплохой? Ведь и советские конституции (как и современная российская) устанавливали высокий стандарт государственных гарантий, прав и свобод человека и гражданина. Однако, как и прежде, реальность государственных гарантий далека от «прописанного» варианта; реальное качество государственной деятельности отличается от идеала. Можно и далее сравнивать основополагающие нормы и практику государственного строительства. Но государственная дисциплина уже в те далекие годы была и обеспечивалась соответствующими институтами, правда, без такого огромного и всеобъемлющего правового регулирования. Другой вопрос: какими мерами и способами она достигалась? Вот и сегодня хочется государству большей дисциплины. Тогда надо принимать правильные решения и законы, которые обеспечили бы такие порядки, — демократические и одновременно дисциплинирующие»¹⁸.

Это был первый случай, когда при несовпадении наших с Ю.Н. Стариловым взглядов и научных позиций удалось выйти из сложившейся ситуации друзьями.

Второй подобный пример связан с моим, как я теперь понимаю, неправильным суждением о задачах административных судов. С вступлением в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях резко возросло число дел о таких правонарушениях, рассматриваемых судьями. Количество составов административных правонарушений, находящихся в юрисдикции судей, с годами все увеличивалось и увеличивалось. Я никогда не был сторонником этой идеи, но и в научных кругах, и в судебном сообществе, и среди граждан активно обсуждался вопрос о необходимости рассмотрения судьями всех дел об административных правонарушениях. Например, многочисленные социологические исследования, проведенные в тот период, свидетельствовали, что более 95% лиц, привлеченных к административной ответственности, высказывались за передачу рассмотрения их дел в суды. Особенно было интересно, что более 70% самих должностных лиц органов исполнительной власти, осуществлявших административно-юрисдикционную деятельность, считали необходимым передать рассмотрение дел об административных правонарушениях из внесудебных органов судьям.

Выступая по данной проблеме на упомянутой выше конференции в 2003 г., я отмечал, что институт административной ответственности юридических лиц

¹⁸ Старилов Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения... Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2010. С. 16–17.

стал мощным рычагом государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов. Особенностью этого института является не только его правоохранительная, но и фискальная направленность. Естественно, что при производстве по делам об административных правонарушениях крайне важно обеспечить процесс доказывания по делу. Поскольку административные правонарушения, допускаемые юридическими лицами в процессе их деятельности, являются достаточно специфичными, по большинству составов административных правонарушений лица, уполномоченные рассматривать такие дела, должны обладать глубокими знаниями в области административного законодательства. В противном случае многие доказательства могут быть исследованы без надлежащей полноты и всесторонности и оценены недостаточно объективно. Между тем рассмотрение большого числа административных правонарушений входит в компетенцию мировых судей, судей районных судов. Районные суды также призваны рассматривать жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, принятые как мировыми судьями, так и должностными лицами органов исполнительной власти, обладающими в большинстве случаев такими знаниями административного законодательства в соответствующей сфере, которыми сам судья, как правило, не обладает. Решение проблемы мне виделось в постепенной передаче рассмотрения таких дел по мере создания административных судов в эти суды, поскольку их судьи должны специализироваться в определенных сферах административного законодательства¹⁹.

Аналогичные мысли я высказывал в те годы и в других работах²⁰, ибо формирование двух самостоятельных систем специализированных судов (для разрешения административных споров и для рассмотрения дел об административных правонарушениях), судьи которых обладают знаниями в одних и тех же сферах административного законодательства, мне представлялось вообще нереальным. Хотя в литературе предлагалось дифференцировать ад-

министративное судопроизводство на две формы: на административно-тяжебную юрисдикцию (административную юстицию) и на административно-деликтную юрисдикцию²¹.

Ю.Н. Старилов всегда придерживался иного мнения, чем я. Не рассматривая здесь соответствующие положения его многочисленных публикаций по вопросам административной юстиции и административного судопроизводства (что в одной статье сделать явно невозможно), приведу лишь две выдержки из указанной выше работы «От административной юстиции к административному судопроизводству», где мнение автора по данному вопросу выражено предельно ясно. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, — пишет он, — 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»²².

И далее, «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»²³.

Эти разногласия никогда не были причинами взаимных обид, более того, Юрий Николаевич ни

¹⁹ Россинский Б.В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы Международной научно-практической конференции (4 апреля 2003 г., Москва). М. : Московский университет МВД России, 2003. С. 149–152.

²⁰ См., напр.: Россинский Б.В. О расширении компетенции административных судов // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства. По материалам научно-практической конференции, Москва, 28 мая 2001 г. М. : Городец, 2001. С. 194–202 ; Его же. О предмете и системе административного права // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития : материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.). М. : ИЗ-иСП при Правительстве Российской Федерации, 2002. С. 45–49; Его же. Судебное и внесудебное рассмотрение дел об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // Юриспруденция. 2003. № 4. С. 136–149.

²¹ См., напр.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (Теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 70.

²² Старилов Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2003. С. 48–49.

²³ Там же. С. 55.

разу не счел возможным покритиковать меня в своих работах или выступлениях. Интеллигентный человек надеялся, что я пересмотрю свою позицию без публичной критики. Его надежда оправдалась, я пришел к иным взглядам.

Анализируя на протяжении десяти лет административно-юрисдикционную практику судей и должностных лиц органов исполнительной власти, понял, что с передачей дел об административных правонарушениях в юрисдикцию судей законодатель сильно перегнул палку. Судебное рассмотрение таких дел не оказалось панацеей от всех бед. Суды перегружены рассмотрением других категорий дел, на дела об административных правонарушениях нередко смотрят как на дела «третьего сорта». Можно привести немало примеров, когда постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами органов исполнительной власти, значительно лучше аргументированы и обоснованы обстоятельствами, установленными при рассмотрении дела, чем постановления судей.

Думается, пришло время в принципе менять концепцию производства по делам об административных правонарушениях. Прежде всего, следует разгрузить судей от рассмотрения многих составов административных правонарушений, передать их и в юрисдикцию органов исполнительной власти. Конечно, надо укрепить соответствующие подразделения этих органов. Назрели и другие перемены в организации производства по делам об административных правонарушениях. Но это предмет самостоятельной статьи. Здесь же следует еще раз подчеркнуть, что на данном этапе развития судебной системы России идея о рассмотрении дел об административных правонарушениях специализированными судьями в административных судах отменяется.

На повестке дня — воплощение в жизнь идей Ю.Н. Старилова об учреждении административных судов и формировании административного судопроизводства.

Давно говорят, что если человек талантлив, то талантлив во всем. Это в полной мере относится к Ю.Н. Старилову. Будучи участником очень многих научных мероприятий по проблемам административного права, Юрий Николаевич постоянно импровизирует, придумывая что-нибудь новое, интересное для всех, но особенно для молодых коллег.

Так случилось, что осенью 2012 г. в течение одного месяца мы с ним дважды встретились на конференциях. В середине октября были в поселке Небуг Краснодарского края, где ежегодно в это время года на заседаниях Небугского клуба административистов встречаются ведущие ученые России и еще не столь именитые коллеги, которые приезжают «потусоваться», апробировать свои работы и поучиться у «стариков». А в первой декаде ноября прилетели в Екатеринбург для участия в Международном научно-практическом форуме, посвященном 80-летию Д.Н. Бахраха.

В Небуге экспромтом для присутствующих вместо выступления с научным сообщением Юрий Николаевич устроил презентацию и в течение часа с лишним показывал присутствующим в зале интересные фотографии и ролики, на которых запечатлены те или иные события в «административно-правовой жизни», выступления, беседы и интервью корифеев. «Борис Вульфович, это очень важно для молодых, — пояснил он мне свой поступок. — Текст выступления они потом прочтут в сборнике материалов конференции, а этого нигде не увидят, и никогда не услышат». Я был с ним полностью согласен, тем более что и сам ранее не все видел и не все слышал из показанного. На форуме в Екатеринбурге с той же презентацией не проскочишь (как говорил Л.О. Утесов, хохма, рассказанная со сцены во второй раз, в Одессе уже не хохма). Понимая это, Юрий Николаевич выступил с докладом, однако все время иллюстрировал его содержание то слайдами научного плана, то исторического. Было так же интересно, как и в Небуге.

А какой же нужен талант, какой творческий потенциал, чтобы придумать и воплотить в жизнь замысел книги «Из публикаций последних лет...»? И воспоминания, и идеи, и мнения, и сомнения — все вместе и все перекликается, и все друг друга дополняет, и опять все интересно.

Как известно, от таланта зависит только 10% успеха, остальное труд. Ю.Н. Старилов — трудолюбив до умопомрачения. Посмотрите, сколько написано им. А ведь еще занятия со студентами, встречи с аспирантами и докторантами, которые у него по всей стране, бесконечные заседания, комитеты и советы, масса организационной и иной работы!

Я вообще не знаю, когда он спит. А.И. Стахов с удивлением и восхищением рассказывал мне и другим коллегам, как, закончив писать материал для Ю.Н. Старилова в четыре часа утра, сразу отправил его по электронной почте Юрию Николаевичу, полагая, что получит ответ в лучшем случае лишь к вечеру следующего дня. Но ответ пришел через несколько минут. «Старилов, что, не спит совсем? — спросил у меня А.И. Стахов. — Четыре часа, а он за компьютером, еще не ложился». Я пошутил в ответ: «Он уже встал». Но ведь в каждой шутке есть только доля шутки, остальное быль. Видимо, нередко Ю.Н. Старилов ложится в два ночи, а встает в четыре утра.

Он безумно мобилен, невероятно легок на подъем. Как-то Юрий Николаевич сказал мне, что живет в Домодедово. А я думаю, что он живет в самолетах. Уже писал выше, что он участвует в работе многих научных конференций, систематически оппонирует диссертации в разных регионах страны, постоянно вылетает в Германию, другие страны. Исправно рано утром раз в две недели прилетает в Москву на заседания экспертного совета ВАК по праву, а днем улетает назад. Нередки случаи, когда в течение недели дважды прилетает в Москву. Вспоминаю, как года два-три назад он в очередную среду был на ВАКе, а

в пятницу должен был выступить на одном научном мероприятии. Я был уверен, что Ю.Н. Старилов на четверг останется в Москве. Но он улетел после заседания экспертного совета в Воронеж, вновь прилетел в Москву в пятницу, выступил и, не дожидаясь неофициальной части, тут же улетел назад.

Мне особенно дорог прилет Юрия Николаевича в Москву в мае 2006 г. на мой юбилей. В этот день он был сильно занят, но, как только освободился (к сожалению, лишь во второй половине дня), прилетел в Москву, из аэропорта приехал в ресторан, где собрались административисты, провел с нами вечер и на ночь глядя улетел в Воронеж.

Я как-то сравнил Юрия Николаевича с Генри Киссинджером, который, утрясая последние штрихи в соглашении между СССР и США о прекращении войны во Вьетнаме, в течение двух суток дважды летал из Вашингтона в Москву и обратно.

Юрий Николаевич крайне обязательный и добροжелательный человек. Не помню случая, чтобы он что-то не сделал, что обещал, не перезвонил, если сразу не мог говорить, не предупредил, если вынужден был внести коррективы в ранее определенные планы. Делая добро огромному числу людей, никогда не забывает тех, кому обязан сам или кого просто глубоко уважает. Чуть выше упомянул о книге Ю.Н. Старилова «Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...»²⁴. Почитайте, с какой теплотой и благодарностью он пишет о своем учителе профессоре В.С. Основице, с каким пиететом говорит в книге о Д.Н. Бахрахе, И.А. Галагане, Н.М. Конине, В.М. Манохине, М.Я. Масленникове, В.Д. Сорокине, А.П. Шергине. Вспоминаю, как во время одного из моих приездов в Воронеж (это был конец марта) Ю.Н. Старилов сказал мне: «Давайте позвоним Ивану Ивановичу, у него сегодня день рождения». Выше я уже отмечал, что И.И. Веремеенко мы оба обязаны поддержкой при защите нами докторских диссертаций. У Юрия Николаевича он был официальным оппонентом, и добро не забывается.

В этой же связи не могу не упомянуть о нашем пребывании с Ю.Н. Стариловым в Челябинске весной 2011 г. В те дни в диссертационном совете Южно-Уральского государственного университета состоялось несколько защит диссертаций по административному праву, и там собралось много административистов. Мы с Юрием Николаевичем выступили на совете в качестве официальных оппонентов. Это был уникальный случай, когда за одним столом встретились четыре профессора в области административного права — председатели диссертационных советов из разных городов страны (В.И. Май-

оров — Челябинск, Б.В. Россинский — Москва, В.Е. Севрюгин — Тюмень, Ю.Н. Старилов — Воронеж). Находился в Челябинске и Д.Н. Бахрах. С какой душой произнес Юрий Николаевич на банкете тост в честь Демьяна Николаевича! Это были слова от всего сердца! Многие заметили, как у мэтра выступили слезы.

Самую точную оценку мужчинам дают женщины. На кафедрах, которыми мы руководим с Юрием Николаевичем, работает много представительниц прекрасного пола. На воронежской кафедре мужчин, кроме заведующего, вообще нет, и то, с какой любовью относятся к нему кафедральные дамы, мне давно известно. Пару лет назад пригласил Ю.Н. Старилова в гости на кафедру, которой заведую я. С полной отдачей готовились к этой встрече мои, как их ласково называю, девчонки. Воочию увидел, что они любят его не меньше своих воронежских соперниц.

Вспоминается еще один случай, с тех пор прошло лет восемь-десять. Мы с Юрием Николаевичем, будучи в издательстве «Норма», зашли в близко расположенное с издательством одно из зданий Московского университета МВД России, где я хотел взять какие-то документы. Поскольку торопились, доцент кафедры административного права университета, молодая женщина вынесла бумаги в проходную. Проведя несколько пар занятий, она была явно уставшей. Но когда я представил Ю.Н. Старилова (а раньше они не были знакомы), произошло мгновенное перевоплощение. Боже мой, как наша собеседница смотрела на него! Куда делась ее усталость? А я, завидуя Юрию Николаевичу, с сожалением подумал: «Где мои сорок?».

В декабре прошлого года мы с Ю.Н. Стариловым принимали участие в работе VIII Всероссийского съезда судей. Слушая выступление на съезде В.В. Путина, сидели рядом. Когда Президент Российской Федерации сказал о назревшей необходимости претворить в жизнь положения ст. 118 Конституции Российской Федерации — образовать в России административное судопроизводство и дал соответствующие поручения, я пожал Юрию Николаевичу руку. Пришло время реализации его идеи об учреждении административных судов и — подготовки Кодекса административного судопроизводства. Ю.Н. Старилов был крайне возбужден и ответил, что этот съезд запомнится ему как съезд административной юстиции.

Действуйте, Юрий Николаевич, успехов Вам в этом очень непростом, но невероятно важном деле, в деле исторического масштаба!

Говоря словами героини известного фильма, у женщин в сорок лет жизнь только начинается. Поверьте моему опыту, Юрий Николаевич, у мужчин она начинается только в пятьдесят! Здоровья Вам, энергии, сил!

²⁴ Старилов Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения... Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2010.