

Ю. Н. Старилов

ОТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ К АДМИНИСТРАТИВНОМУ СУДОПРОИЗВОДСТВУ*

Административное право – право,
создаваемое преимущественно судьей
Ж. Ведель

О т а в т о р а

Не отрицая того факта, что политика (или политическое лоббирование) играет весьма заметную (а порой существенную и даже иногда решающую) роль в осуществлении законотворческой и иной государственной деятельности, с сожалением хотелось бы отметить «бесперспективность» такого утверждения применительно к проблеме учреждения в России *административных судов*. О необходимости создания в Российской Федерации специализированных административных судов делали заявления Президент РФ В. В. Путин (2000 г.), Председатель Правительства РФ М. М. Касьянов (2003 г.), Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев (2000–2003 гг.). Таким образом, представители всех ветвей государственной власти понимают значение административных судов в судебной системе России и в структуре государственной власти. Однако их заявления остаются лишь их мнениями и «политическими декларациями», а административные суды так и не созданы. Если мнения высших должностных лиц не влияют на систему государственно-правового строительства, то что же говорить тогда о качестве и эффективности государственной, муниципальной власти и ее проблемах, не отмеченных вниманием указанных политических деятелей? Между тем в настоящее время торжествует точка зрения заместителя Главы Администрации Президента РФ Д. Н. Козака, который, выступая 20 июля 2001 г. на организованном Американской торговой палатой мероприятии, отмечал: «Мы приветствуем всякую специализацию судов, <...> но на все не хватает средств»; «в рамках нынешнего этапа судебной реформы (до 2006 г.) создание специализированных судов не предусматривается»; «создание специализированных составов в различных судах – да, это возможно»¹. Однако это мнение не согласуется с желаниями представителей судебной власти в России. Например, заместитель Председателя Верховного Суда РФ В. И. Радченко, анализируя проблему формирования в нашей стране административного судопроизводства и административных судов, полагает, что с 1 января 2004 г. в России начнут поэтапно вводиться административные суды². Вместе с тем, с точки зрения представителей Администрации Президента РФ, «административный суд пока остается «телегой впереди лошади», то есть не завершено разграничения полномочий и еле начатых реформ госаппарата»³.

* Впервые было опубликовано в серии: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 1. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003.

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

² См.: Поспорили гражданин и государство : административные суды : первый российский опыт // Рос. газета. 2003. 13 февр.

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

© Старилов Ю. Н., 2013

Несмотря на то, что моя книга об административной юстиции была издана сравнительно недавно (в 1998 г.)⁴, я вынужден снова обратиться к данной проблеме, так как интерес к ней не исчезает и сегодня, да и условия, в которых происходит становление доктрины и законодательного регулирования административного судопроизводства, вызывают необходимость дополнительного обсуждения. В течение прошедших пяти лет очень часто Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, областными (краевыми) судами субъектов РФ, комитетами Совета Федерации Федерального Собрания РФ, федеральными судами, различными высшими юридическими учебными заведениями, институтами, негосударственными фондами организовывались и обсуждались проблемы административной юстиции и административного судопроизводства. За этот же период времени появилось немало научных статей по данной проблеме. Верховный Суд РФ в сентябре 2000 г. внес в Государственную Думу для рассмотрения проект ФКЗ «О федеральных административных судах Российской Федерации». Учеными в инициативном порядке разрабатывались законопроекты об административном судопроизводстве⁵. Совсем недавно «Российская газета» информировала общественность об обсуждении Советом при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия проекта закона о Кодексе административного судопроизводства⁶.

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

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

Как и прежде, мы считаем, что административная юстиция выполняет важнейшую функцию *судебного контроля* посредством использования соответствующих процессуальных форм в системе *административного судопроизводства*. Админис-

⁴ См.: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998. 200 с. См. также: *Бельский К. С.* Рецензия на книгу Ю. Н. Старилова «Административная юстиция : проблемы теории» // *Государство и право*. 1999. № 8. С. 115–117.

⁵ См., например: *Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б.* Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть» : инициативный проект с комментариями. М., 2001.

⁶ См.: *Ямшинов Б.* Когда создадут административный суд // *Рос. газета*. 2003. 1 апр.

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

Конечно, для термина «административная юстиция» существуют известные объяснения его понимания, т.е. это квазиюстиция – юстиция, контролирующая администрацию, но существующая внутри самой администрации. Однако в правовом государстве, с одной стороны, организуется *юстиция*, занятая формированием судебной власти и в итоге представляющая собой судебную власть с возможностью осуществления *судопроизводства* и *правосудия*. С другой стороны, наряду с законодательной формируется власть *административная*, т.е. *исполнительная власть*, которая учреждается главным образом для осуществления несудебной деятельности, т.е. для организации и функционирования публичного управления. Следующим и последним, с нашей точки зрения, сочетанием понятий «административная» и «юстиция» может стать «*администрация юстиции*». Суть этого термина состоит в том, что судебная власть имеет административные связи, характеризующие так называемые внутриорганизационные структуры и отношения (что, очевидно, тоже возможно). Поэтому принципиально неопределяемое административно-судебное понимание административной юстиции, на наш взгляд, целесообразно заменить административным судопроизводством, понимаемым как административный процесс.

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

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

Некоторые из высказанных в настоящей работе положений могут быть признаны моими уважаемыми коллегами небесспорными. Я готов с благодарностью

принять все замечания и предложения, которые будут содействовать формированию понятной и полезной концепции (модели) российского административного судопроизводства и направлены на развитие не только научной дискуссии по проблемам административного процесса, административной юстиции и административного судопроизводства в Российской Федерации, но и законотворческой деятельности.

Если вспомнить рассуждения дореволюционных российских ученых-административистов об административной юстиции, то главным ее предназначением они считали обеспечение «закономерности в управлении», «предупреждение и пресечение административной неправды»⁷, которая существовала наряду с «неправдой уголовной и гражданской». Указывая на три традиционных типа организации административной юстиции (французская, бельгийская и прусская модели), они отмечали, что «в России нет правильно организованной и цельной системы административной юстиции»⁸, так как ее функции рассредоточены по многим административным учреждениям, полицейским управлениям, должностным лицам и государственным органам.

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

Воронеж, июнь 2003 г.

I. ПЕРЕХОД ОТ «АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ» К «АДМИНИСТРАТИВНОМУ СУДОПРОИЗВОДСТВУ» – ОСНОВНАЯ ТЕНДЕНЦИЯ РАЗВИТИЯ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ПУБЛИЧНЫМ УПРАВЛЕНИЕМ

Проблема административной юстиции (специальных административных судов, административного судопроизводства, судебного контроля за исполнительной властью) с научно-практической точки зрения наиболее фундаментально и результативно обсуждалась в России дважды в течение последних ста лет: в начале XX в. и в конце XX – начале XXI в. В специальной литературе начала XX в. рассматривались вопросы о сущности, значении, правовых формах и организации административной юстиции в России⁹. Большинство русских ученых начала века выступали за выделение административной специализации в общих судах. Н. М. Коркунов отмечал, что российские условия административной деятельности не обеспечивают полнейшей законности управления только при помощи уголовных и гражданских судов¹⁰. Важное значение имели теоретические дискуссии

⁷ Палибин М. К. Повторительный курс полицейского права // Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 283.

⁸ Там же. С. 283–284.

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

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

сии о сущности и организационно-правовой форме административной юстиции. Итогом первой дискуссии о сущности и перспективах развития российской административной юстиции явилось принятие Временным правительством в 1917 г. Положения о судах по административным делам, которое в связи с известными событиями того времени никогда не действовало. Думается, что при эволюционном развитии российской истории в начале XX в. стала бы очевидной необходимость создания в России административных судов как полнокровных судебных органов, разрешающих споры в сфере публичного управления.

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

1. Общие предпосылки развития теории административного судопроизводства

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

Появление в правовой системе нового правового института, подотрасли или даже отрасли права обуславливается многочисленными экономическими, политическими, юридическими, теоретическими факторами, потребностями государственно-правового строительства, необходимостью проведения актуальных и обоснованных реформ в той или иной сфере общественной или государственной жизни. Материальное и процессуальное право России развивается также в зависимости от указанных факторов и более конкретных причин.

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

Публичные и частные интересы одновременно обуславливают формирование такой системы государственной контрольной власти, которая способна наиболее

эффективно осуществлять правовую защиту субъективных прав и свобод человека и гражданина, обеспечивать доступность правосудия, осуществляемого на основе демократических принципов современного правового государства. В системе государственной власти находится, как известно, и власть судебная, которая осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

В отличие от первых трех видов судопроизводства, сложившихся в России в течение столетий под воздействием публичных и частных интересов, административное судопроизводство как важнейший процессуальный правовой институт, с нашей точки зрения, не отвечает сегодня стандартам правового государства, которое должно принимать меры для укрепления и реформирования судебной власти, расширения правовой защиты прав и свобод физических и юридических лиц, обеспечения доступности правосудия и эффективной деятельности судов и судей. Именно современные публичные и частные интересы могут быть положены в настоящее время в процедуру формирования и осуществления административного судопроизводства. Административный процесс, доктринально не развивавшийся в нашей стране в течение практически всего XX века, остановился на уровне его понимания в качестве процессуальной деятельности, приспособленной для рассмотрения появляющихся в сфере публичного управления индивидуальных конкретных дел. Если и далее мы будем оставаться в «плёну иллюзий», сформировавших, по нашему мнению, одностороннее и в принципе непонятное представление о российском административном процессе, то эта важнейшая процессуальная правовая отрасль в России может быть лишена всякой позитивной перспективы и надлежащего будущего.

1.1. Создание административных судов в контексте судебной и административной реформ

Проблему учреждения в России административных судов многие связывают с необходимостью дальнейшего проведения *судебной реформы*¹¹. Например, Президент РФ В. В. Путин, выступая 24 января 2003 г. на торжественном собрании, посвященном 80-летию образования Верховного Суда России, и отмечая первые результаты судебной реформы (например, сокращение числа лиц, в отношении которых в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу; возрастание количества оправдательных приговоров; введение подлинной состязательности в судопроизводстве; повышение требовательности к следствию), заявил:

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

«Строительство сильной судебной власти и эффективного судопроизводства – это процесс, который не может быть ограничен временными рамками. И эту работу мы, конечно же, будем продолжать... Совершенно очевидно, что открытость для общества – важнейший фактор укрепления доверия к суду, повышения его авторитета»¹². Констатируя положительные результаты проводимой в России с 1992 г. судебной реформы, отметим, что вряд ли стоит «переоценивать» ее качество. Например, утверждается, что чрезмерная рабочая нагрузка на судей «частично решена учреждением института мировых судей, максимально приближенных к населению»¹³. С нашей точки зрения, мировые судьи и федеральные судьи одинаковым образом приближены к населению, изменились лишь подведомственность судов и их компетенция в рассмотрении тех или иных правовых споров и конфликтов. В компетенцию мировых судей передано в течение последних лет более 60 % гражданских дел, более 20 % уголовных дел и основная масса дел об административных правонарушениях, которые ранее рассматривались федеральными судами¹⁴. Не отрицая факта значительного повышения доступа граждан к правосудию, сокращения сроков рассмотрения дел и снижения рабочей нагрузки на судей федеральных судов в связи с созданием мировой юстиции¹⁵, мы придерживаемся мнения, что такого же результата можно было бы достичь простым увеличением количества федеральных судей. А сам процесс был бы менее сложным, логичным и результативным.

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

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

¹³ Лебедев В. Совершенствование правосудия – существенный фактор устойчивого развития России // Рос. юстиция. 2003. № 3. С. 4.

¹⁴ См.: Там же.

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

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

По мнению Н. Петухова, в случае ликвидации военных судов многие военно-служащие не смогут защитить свои права из-за невозможности выехать в другие населенные пункты (в суды общей юрисдикции). Таким образом, в одном случае, т.е. при создании административных судов, говорится о сложности обеспечения доступности правосудия на всей большой территории России, а в другом, т.е. при упразднении действующих военных судов, даже не задумываются о такой проблеме, как доступность правосудия для огромной части населения страны – военно-служащих, проходящих службу в отдаленных местностях России. Таким образом, в последнем случае проблема «большой территории страны» даже не ставится. Если заканчивать обсуждение вопроса о военных судах, то на примере дискуссии об их упразднении совершенно очевидны некомпетентные и сугубо политические высказывания лиц, не являющихся специалистами в конкретной проблеме. Например, депутат Государственной Думы А. Арбатов предполагает, что «военная юстиция – это архаизм, такие органы в демократическом государстве не только не нужны, но и создают проблемы»¹⁷ (почему «архаизм» и какие проблемы создаются, автор не поясняет). «В демократическом обществе специализация юстиции обеспечивается за счет создания соответствующих экспертиз»¹⁸, – данное высказывание А. Арбатова вряд ли нужно комментировать: юристы знают, что «специализацию юстиции» вообще невозможно обсуждать в увязке с проблемой каких-то «экспертиз».

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

С сожалением можно констатировать отсутствие логики, политической устремленности и достигаемости практических результатов не только в указанной сфере судебной власти, но и в иных областях реформирования государственно-правовых институтов. Например, так называемая административная реформа, как известно, предусматривает создание Федеральной службы расследований. Однако министр внутренних дел России, выступая на Всероссийском совещании-семинаре, посвященном 40-летию создания следственных органов в системе МВД, отметил, что «сейчас создание такого единого следственного органа не обсуждается»¹⁹. То есть политические заявления и практические реалии, как правило, не находятся в необходимом логическом соединении. Еще пример. Генеральная прокуратура регулярно извещает население о предъявляемых претензиях к высшим должностным лицам страны, причем некоторые из них действующие федеральные министры²⁰. Если имеются доказательства нарушения законодательства Российской Федерации, то действия каких бы то ни было должностных лиц должны получить официальную юридическую оценку, а при необходимости – и ква-

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

¹⁸ Там же.

¹⁹ Известия. 2003. 8 апр.

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

лификацию. Здесь также очевидно лишь политическое усмотрение и нежелание совершать конкретные действия, причем вытекающие из требований законов. В известном смысле, в самом праве и правоотношениях не должно быть политики, хотя полного разбедения этих категорий вряд ли когда-нибудь можно достичь.

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

В настоящее время в рамках проводимой административной реформы предполагается изменить соотношение и количество организационно-правовых форм федеральных органов исполнительной власти²², сократить количество федеральных министерств, увеличить число федеральных надзоров, изменить роль федеральных служб и иных органов. Планируется, что функции органов исполнительной власти будут подразделены на: правоустанавливающие, правоприменительные, оказывающие государственные услуги и управляющие государственным имуществом²³. Все процессы планируется осуществлять под «лозунгом» совершенствования государственного управления, оптимизации аппарата управления, сокращения численности государственных служащих. Однако, к сожалению, указанные новеллы носят лишь формально-управленческий характер, не находя соответствующего регулирования на законодательном уровне.

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

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

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 12. Ст. 1099. См. также: *Гулько Н.* Депутаты поддержали реформу силовых ведомств условно // *Коммерсантъ*. 2003. 16 апр.

²² См., например, одну из новых книг: *Бобылев А. И., Горшкова Н. Г., Ивакин В. И.* Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М., 2003.

²³ См.: *Готовится административная реформа управления* // *Рос. газета*. 2003. 30 янв.

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

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

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

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

²⁶ См.: Путин В. Компетенция суда распространяется на все дела государства // Рос. юстиция. 2001. № 1. С. 4. См. также: Судебная реформа : состояние и перспективы // Право и экономика. 2003. № 4. С. 3–7.

²⁷ Вестник ВАС. 2001. № 4. С. 73.

²⁸ Там же. С. 70.

²⁹ Там же.

³⁰ Известия. 2003. 22 янв.

³¹ См.: Лебедев В. Верховному Суду Российской Федерации 80 лет // Рос. юстиция. 2003. № 1. С. 5.

работы над созданием административных судов и процедурой рассмотрения административных дел³².

Проблема современной административной юстиции обсуждается представителями различных политических партий и иных союзов и объединений. Например, Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), готовящий свой пакет предложений по административной реформе, будет просить Президента РФ уделить особое внимание созданию административной юстиции в России³³. Члены этого союза обсуждают не только проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах», но и проект Кодекса административного судопроизводства. По мнению В. И. Радченко, «значение Кодекса административного судопроизводства для судебной реформы даже больше, чем введение суда присяжных»³⁴. А. Шохин считает, что судебная часть незаслуженно выпала из пакета предложений по созданию концепции и проведению в России административной реформы³⁵.

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

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

³² Рос. газета. 2003. 15 апр.

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

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

³⁵ См.: Там же.

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

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

³⁸ См., например: Поспорили гражданин и государство : административные суды : первый российский опыт : беседа с заместителем Верховного Суда РФ В. Радченко // Рос. газета. 2003. 13 февр.

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

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

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

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

Развитие в течение последних 10 лет российской правовой системы и административного права в частности позволяет говорить об известной революции в праве. Появились теории публичного и частного права, т.е. впервые в постсоветские годы вновь стали развиваться две важнейшие подсистемы правового регулирования: публичная и частная правовая система. Среди важнейших институтов и принципов публичного права начали выделять разделение властей, формирование исполнительной власти и установление ее функций, формирование новой судебной власти, создание публичной службы (государственной и муниципальной), развитие теории публичных договоров и пр. Что касается государственной службы, то российское законодательство о публичной службе разрушило хаос в системе постсоветских отношений в сфере государственной службы⁴¹. Наконец, в 2001–2002 гг. были приняты новые процессуальные кодексы Российской Федерации: Гражданский процессуальный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Арбитражный процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях.

В частноправовой сфере начали формироваться по-новому такие отрасли права, как предпринимательское, договорное право, трудовое право, хозяйственное право и пр. Ведутся острые дискуссии по вопросу реформирования структуры Общей и Особенной частей административного права⁴². В. А. Юсупов полагает,

⁴⁰ См.: Вицин С. От формирования судебной системы к ее реформированию. С. 3. Некоторые ученые отрицательно относятся к идее создания межрайонных административных судов (см., например: Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов // Рос. юстиция. 2003. № 2. С. 11.)

⁴¹ См., например, некоторые из новых работ, посвященных институту государственной службы: Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих : теоретико-административные аспекты. М., 2002 ; Гришкова А. А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. 2002. № 12. С. 11–24 ; Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учеб. для подготовки государственных служащих. М., 1999.

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

что российские ученые-административисты в последние годы заметно ослабили внимание к проблемам теории исполнительной власти и к общей теории административного права, что негативно сказывается на формировании единой концепции административно-правового регулирования. Он считает существенной особенностью современного механизма административно-правового регулирования изменение его целевых установок⁴³.

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

В административном праве мы столкнулись с ломкой сложившихся в советские годы традиций, 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 обязательствами», сложившимися отношениями и взглядами, распространенностью мнений и иными типичными факторами. Сегодня нужно создавать «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 достижениях⁴⁴.

Создание нового «базиса» административного права предполагает появление иных теоретических догм в структуре административно-правового регулирования

⁴³ См.: Юсупов В. А. Административное право и современность // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. тезисов ст. М., 2003. С. 12–14. О новых тенденциях в системе административно-правового регулирования см. также: Веременико И. И. Существующие трактовки финансово-правовых отношений и вопросы, которые они вызывают // Там же. С. 16–18 ; Киляшханов И. Ш. Предмет административного права и актуальные проблемы структурного построения курса // Там же. С. 9–12 ; Шергин А. П. О концепции административной политики // Там же. С. 14–16 ; Князев С. Д. Административное право Российской Федерации : предмет, система, реформирование // Правоведение. 2001. № 5. С. 37–53 ; Егоров же. Современное российское административное право : состояние и перспективы развития // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 4. С. 28–40 ; Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.

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

ния⁴⁵. В связи с этим нужно формировать базисные условия для развития российского административного права. Очевидно, вначале целесообразно задать вопрос: какое публичное управление должно соответствовать современным целям и задачам правового государства? Ответить на него непросто. Но делать это надо, если мы хотим развивать теорию административно-правового регулирования. Сегодня необходимы радикальные (конечно, не по признаку шоковой терапии) изменения представлений о роли и сущности административного права.

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

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

Административное право должно лучше «видеть» и «различать» управленческие отношения в других ветвях государственной власти, т.е. в сферах зако-

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

⁴⁶ См.: Попов Л. Л. Сущность административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. тезисов ст. М., 2003. С. 4–5.

⁴⁷ См.: Там же. С. 7–8.

нодательной и судебной властей. Говорят, что нужен порядок во власти, а это значит, что нужен порядок во всех ее ветвях. Но только обновленное административное право может обеспечить порядок в системе государственно-правовых отношений.

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

Нормоконтрольная судебная деятельность может быть включена в предмет административно-правового регулирования, т.е. ее результаты, как и сама судебная практика, выступают в известном смысле источниками права. Поэтому вряд ли можно поддержать мнение В. Ершова, полагающего, что «суд, являющийся по своей правовой природе прежде всего правоприменительным органом, призванным рассматривать споры, может иметь право только необязательного толкования нормативных правовых актов лишь для данного конкретного дела (*ad hoc*), правом же обязательного толкования (разъяснения) могут быть наделены органы, принявшие нормативный правовой акт (аутентичное толкование)»⁴⁸. Признавая недействующей норму соответствующего правового акта управления, суд (судья) осуществил толкование⁴⁹ этой нормы, проверил ее на соответствие положениям конкретного закона и в результате признал эту норму незаконной. Разве это не осуществление правотворческой функции, в результате которой принято судебное решение, обязывающее правотворческий орган (например, федеральное министерство) изменить подвергнутый судебному контролю нормативный правовой акт в соответствии с судебской волей?

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

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

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

⁵⁰ Там же. С. 542.

именно в толковании законов, а не в развитии судебного прецедента как источника права⁵¹.

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

Публичные интересы становятся двигателем «юридического прогресса» в сфере организации и осуществления публичного управления; они способны не только изменять, совершенствовать нормативную основу реализации управленческих действий, но и корректировать, восстанавливать законный порядок осуществления управленческих действий посредством социально значимых административно-правовых режимов, административных и судебных процедур.

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

Административное судопроизводство (административная юстиция или административные суды) в указанной системе общего административного права является фундаментом юридической конструкции, обеспечивающей судебную защиту физических и юридических лиц⁵²; оно выполняет функцию сдерживания и уравновешения административных мероприятий и действий, гарантирует режим законности в сфере организации и функционирования как законодательной, так и исполнительной ветви государственной власти. Формирование административных судов отвечает потребностям строительства правового государства, в котором четко установлены и обеспечены публичные интересы, означающие в данном случае необходимость заботы государства о судебной защите субъективных публичных прав и свобод граждан и юридических лиц: «Публичный интерес указывает на обязанность государства осуществлять соответствующую этому интересу деятельность»⁵³.

⁵¹ См., например: *Богдановская И. Ю.* Судебный прецедент – источник права? // Государство и право. 2002. № 12. С. 10; *Кучин М. В.* Нормотворческая деятельность судебных органов Российской Федерации и судебный прецедент // Право и политика. 2000. № 5; *Тарасова В. В.* Акты судебного толкования правовых норм : юридическая природа и классификация / под ред. М. И. Байтина. Саратов, 2002.

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

⁵³ *Тотьев К. Ю.* Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 25. См. также: *Михайлов С. В.* Категория интереса в российском гражданском праве. М., 2002. С. 54–81.

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

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

В настоящее время российское административное право переживает стремительное развитие, изменяются представления о его предмете, правоотношениях, системе правового регулирования, источниках⁵⁷. Думается, несправедлив упрек Д. Н. Бахраха, который он сделал в адрес Ж. Веделя, цитируя слова последнего о том, что «под административным правом можно понимать право админи-

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

⁵⁵ Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России (история и современность). М., 2002. С. 4.

⁵⁶ См.: Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие. М., 2002. С. 119.

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

страции», а также совокупность норм, которые регламентируют деятельность этой администрации. Д. Н. Бахрах критикует Ж. Веделя за «очень общий» и «не совсем правильный» подход к определению предмета административного права⁵⁸. Вряд ли, с нашей точки зрения, нужно критиковать в данном случае рассуждения Ж. Веделя. Теоретические положения его учебника бесчисленным количеством российских ученых многократно использовались за последние 30 лет при построении собственных представлений об административном праве. Многие идеи, теоретические конструкции и термины Ж. Веделя (порой непонятные для неподготовленного читателя) были заимствованы из его работ и развивались применительно к существу и темпам развития российского административного законодательства⁵⁹.

Можно уверенно констатировать, что в упомянутых Д. Н. Бахрахом словах Ж. Веделя вовсе нет попытки детального определения административного права и его предмета, их формулировки содержатся на других страницах весьма интересной книги известного французского ученого-административиста. Напротив, указанные слова Ж. Веделя – это самые общие рассуждения о назначении административного права в правовой системе и жизнедеятельности каждой цивилизованной страны, которая непременно обладает административным правом⁶⁰. На самом деле, Ж. Ведель весьма глубоко, всесторонне и с огромным позитивным результатом подходит к пониманию и освещению административно-правовой материи. Это, кстати, свойственно французским ученым, о чем Ж. Ведель писал: «Может быть, слишком модно во Франции слепо хвалить административное право»⁶¹. Именно он всесторонне рассматривал основные причины появления, существования и развития административного права, принципы разделения административной и судебной властей; характеризовал административное право как «право, создаваемое преимущественно судьей»⁶² (такое мнение в нашей стране сегодня, как и в 1973 г., пока еще не находит необходимой поддержки). Ж. Ведель показывал сущность и систему административного права Франции, анализируя такие вопросы, как: значение административной юстиции, деятельность административных судов и административных трибуналов; административный процесс; административный режим (ставший очень модным в российской науке административного права в течение нескольких последних лет); административные акты; административные договоры; принцип законности или юридической правомерности в деятельности публичной администрации; ответственность публичной администрации, ответственность публичного юридического лица, ответственность государства; структура администрации и система государственного управления; органы муниципального управления; публичные учреждения, пуб-

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

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

⁶⁰ См.: Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 55.

⁶¹ Там же. С. 61.

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

личные предприятия, объединения лиц свободных профессий; административная деятельность и административная полиция; публичная служба. Таким образом, даже неполное перечисление затронутых ученым в его классическом труде «Административное право Франции» вопросов дает возможность внимательному читателю увидеть всю глубину, всесторонность и безграничность отношений, входящих в предмет административного права.

Административное судопроизводство необходимо в настоящее время «обнаружить» в системе российского административного права, которое, как справедливо отмечает С. Д. Хазанов, «представляет собой довольно эклектичное объединение правовых норм, источников, актов, большинство из которых носит комплексный, межотраслевой характер»⁶³, так как административно-правовая действительность включает в себя «диаметрально противоположные полюсы правовых явлений»: «исполнительная власть и правосудие, материальное и процессуальное, регулятивное и охранительное, законодательное и подзаконное, федеративное и региональное»⁶⁴. С. Д. Хазанов отмечает потребность внедрения в административно-правовую среду таких понятий, как справедливость, формальное равенство, свобода, ценности субъективных прав личности⁶⁵. Думается, что административное судопроизводство способно как один из правовых институтов внедрить в систему административно-правовых ценностей справедливость, плановость, законопослушание, правомерность, свободу, чувство достоинства, иные демократические ценности, обеспечивающие нормальное развитие общества.

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

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

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ См.: Там же. С. 59.

⁶⁶ См.: Там же. С. 42.

вовых норм. Однако правосудие по административным делам – это лишь одна из составляющих административное право частей.

На протяжении нескольких лет мы обосновывали в научной литературе мнение, в соответствии с которым практический административный процесс может считаться «новой» отраслью *российского процессуального права*⁶⁷. При этом главный смысл заключается в том, что на административный процесс и административно-процессуальное право необходимо смотреть не с традиционных «правоохранительных» и «процедурных» точек зрения, а с позиций, позволяющих увидеть в структуре юридического процесса административно-юстиционные (судопроизводственные) элементы и институты, т.е. такие правовые средства, которые характерны для судебной власти, осуществляющей судебный нормоконтроль и контроль за действиями и решениями органов публичного управления и их должностных лиц. Таким образом, целесообразно «рассмотреть» значимость и специальное назначение административного процесса в качестве процессуальной контрольной деятельности судебной власти, т.е. взглянуть на него как на административное судопроизводство.

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

⁶⁷ См.: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 42–56 ; *Его же.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. 2 : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М., 2002. С. 427–439, 486–571. См. также: *Бурков А. Л.* К вопросу об отраслевой принадлежности института административной юстиции // Журнал рос. права. 2003. № 4. С. 65.

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

⁶⁹ См.: Там же. С. 59–63.

Тогда напрашивается вопрос: в каких взаимоотношениях и теоретико-прикладных связях находится юридический процесс (и, следовательно, его различные виды) с отношениями, которые возникают внутри всякой деятельности, в данном случае – в сфере деятельности органов публичного управления (государственного и муниципального)? Юридический процесс – это процессуальная форма функционирования судебной власти. Если проанализировать в деталях всю специальную литературу, то оказывается, что только административный процесс не рассматривается учеными в качестве института осуществления судом правосудия по соответствующим (например, административным) делам. Все остальные виды юридического процесса – конституционное правосудие, гражданский процесс, уголовный процесс, арбитражный процесс, производство по делам об административных правонарушениях – непременно связываются с деятельностью российских судов, разрешающих в установленных рамках процессуальной деятельности различные по своему предмету споры (гражданские дела, уголовные дела, дела об оспаривании нормативных или ненормативных правовых актов, дела об административных правонарушениях и т.д.). Следует, правда, отметить, что к субъектам, рассматривающим дела об административных правонарушениях, кроме судей (мировых судей, судей общих и арбитражных судов) относятся и иные должностные лица, а также некоторые коллегиальные органы (например, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних).

1.3. К вопросу о термине «административное судопроизводство»: теоретико-нормативное изучение

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

Если проанализировать все основные российские федеральные законы, устанавливающие процессуальные формы осуществления судебной власти в России, т.е. конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство, то можно сделать вывод о соответствии указанной в Конституции РФ терминологии основным процессуальным категориям, содержащимся в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (принят Государственной Думой 24 июня 1994 г.), Гражданском процессуальном кодексе РФ (принят Государственной Думой 23 октября 2002 г. и вступил в силу 1 февраля 2003 г.), Арбитражном процессуальном кодексе РФ (принят Государственной Думой 14 июня 2002 г. и вступил в силу 1 сентября 2002 г.), Кодексе РФ об административных правонарушениях (принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. и вступил в силу 1 июля 2002 г.) и Уголовно-процессуальном кодексе РФ (принят Государственной Думой 22 ноября 2001 г. и вступил в силу 1 июля 2002 г.).

Сравнение конституционных положений о формах осуществления судебной власти в России необходимо, главным образом, для установления тождества понятий «конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроиз-

водство» терминологии, содержащейся в самих законах, определяющих порядок такого судопроизводства. Посредством сравнения этих понятий можно подойти к выводу о том, что, например, уголовным процессом считается «уголовное судопроизводство», гражданским процессом – «гражданское судопроизводство», конституционной юстицией – «конституционное правосудие» или «конституционное судопроизводство», а административным процессом должно считаться именно «административное судопроизводство».

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

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

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

ГПК РФ не содержит понятия «административное судопроизводство». Сразу же заметим, что практически одинаковые нормы, относящиеся, например, к предмету оспаривания административных актов, в арбитражном процессе называются административным судопроизводством, а в гражданском процессе такими не считаются!? Статья 5 ГПК РФ определяет, что правосудие по граждан-

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

ским делам, подведомственным судам общей юрисдикции, осуществляется только этими судами по правилам, установленным законодательством о гражданском судопроизводстве. В соответствии с п. 2 ст. 11 ГПК РФ суд, установив при разрешении гражданского дела, что нормативный правовой акт не соответствует нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, применяет нормы акта, имеющего наибольшую юридическую силу.

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

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

Вряд ли стоит преждевременно оценивать положения нового российского гражданского процессуального закона⁷¹. Однако даже «беглый» просмотр его структуры относительно проблемы административного судопроизводства позволяет говорить о многих неточностях и концептуальных недоработках, которые стали, по нашему мнению, результатом «поверхностной» законодательной деятельности и игнорирования весьма актуальных положений сформировавшегося к настоящему времени административного законодательства, а также главных черт новых доктрин в системе административно-правового регулирования. Становится очевидной реализация непонятной стратегии в системе законотворчества, когда принимаемые практически в одно и то же время важнейшие федеральные законы содержат противоречивые положения. Здесь достаточно лишь вспомнить «конкурирующие» нормы нового Арбитражного процессуального кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях.

⁷¹ Рос. юстиция. 2003. № 3. С. 74–77. См. также: Жуйков В. ГПК РФ: порядок введения в действие // Там же. 2003. № 2. С. 2–6; Его же. ГПК РФ и другие источники гражданского процессуального права // Там же. № 4. С. 10–14.

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

1) «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» от 27 апреля 1993 г. № 5 (в редакции постановлений Пленума от 21 декабря 1993 г. № 11, от 25 октября 1996 г. № 10, от 25 мая 2000 г. № 19 и от 24 апреля 2002 г. № 8);

2) «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» от 21 декабря 1993 г. № 10 (в редакции постановлений Пленума от 25 октября 1996 г. № 10, от 14 февраля 2000 г. № 9, от 25 мая 2000 г. № 19, от 24 апреля 2002 г. № 8);

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

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

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

В соответствии с ч. 2 ст. 251 ГПК РФ с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе обратиться Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федера-

ции, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом *нарушена их компетенция*. Под термином «нарушение компетенции» следует понимать регулирование оспариваемым нормативным правовым актом тех отношений, которые в соответствии с законом должны регламентироваться издаваемыми перечисленными лицами нормативными правовыми актами.

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

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает во многих статьях термин «производство по делам об административных правонарушениях» (раздел 4 КоАП РФ); и здесь, напротив, мы нигде не найдем термина «административное судопроизводство». Да и задачи как законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ), так и производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ) существенно отличаются от задач судопроизводства и сводятся в основном к всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела об административном правонарушении, разрешению его в точном соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, а также к выявлению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

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

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

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

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

стала складываться лишь лет пять назад, т.е. именно тогда специалисты актуализировали эту терминологию.

Следовательно, в начале 90-х гг. прошлого столетия под «административным судопроизводством» понимали либо производство по делам об административных правонарушениях, либо иной процессуальный институт, определяющий правосудие по административным делам, хотя сам термин «административные дела» вовсе не устанавливался. Точнее говоря, в ст. 126 Конституции Российской Федерации содержится термин «административные дела, подсудные судам общей юрисдикции». Однако и в данном случае, с нашей точки зрения, под ним понимаются дела об административных правонарушениях. Хотя в конечном счете весьма трудно предполагать, что имел в виду законодатель, закрепляя в конституционно-правовых нормах термины «административное судопроизводство» и «административные дела».

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

В целях преодоления противоречивости и сложности конституционно-правовых «формулировок», а также пробелов законодательного регулирования Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии федеральных законов и иных нормативных правовых актов Конституции РФ, разрешает споры о компетенции, проверяет конституционность закона и в итоге принимает постановления. Вот и по вопросу о правовом содержании понятия «административное судопроизводство» Конституционным Судом РФ в постановлении от 28 мая 1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан ...» указывается: законодательство об административных правонарушениях предусматривает, что суды (судьи) в рамках осуществления административного судопроизводства наделены как полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности, так и полномочиями по контролю за законностью и обоснованностью постановлений о наложении административных взысканий, выносимых другими уполномоченными на это органами (должностными лицами)⁷⁴. Таким образом, в данном случае Конституционный Суд РФ подтвердил наше предположение о том, что конституционная норма ст. 118 об административном судопроизводстве включает в себе административно-юрисдикционный потенци-

⁷⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 23. Ст. 2890.

ал, т.е. оно (административное судопроизводство) понималось законодателем в 1993 г. как производство по делам об административном правонарушении.

Напомним, что действующее законодательство об административных правонарушениях никоим образом «не предусматривает» и не использует термин «административное судопроизводство». Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» от 18 июня 1993 г. определяет, что «судопроизводство по делам, связанным с рассмотрением деяний, предусмотренных оспариваемыми положениями, должно быть административным судопроизводством независимо от того, осуществляется ли оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом»⁷⁵. В этом постановлении обратим внимание на термин «деяние», т.е. именно с деликтом (деянием) Конституционный Суд РФ связывает административное судопроизводство по делам о таком правонарушении. В связи с этим в литературе предлагается весьма интересная дифференциация административного судопроизводства на две формы: а) административно-тяжебная юрисдикция (административная юстиция); б) административно-деликтная юрисдикция⁷⁶.

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

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

⁷⁵ Там же. 1998. № 20. Ст. 2173.

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

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

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

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

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

Однако самим законодателем деятельность по применению административных наказаний (даже если это осуществляется судьями) административным судопроизводством не называется. Думается, что при принятии решения и установлении конституционности тех или иных норм федеральных законов Консти-

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

⁷⁹ См., например: Судебная статистика за 2001 г. // Рос. юстиция. 2002. № 8. С. 69–70.

⁸⁰ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. В. Д. Карповича. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2002. С. 887–888.

⁸¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации. С. 827.

туционный Суд РФ должен находиться в «границах или пределах» категорий и терминов, используемых самим законодателем; если же в законодательных актах какой-либо термин отсутствует вообще, то следует исходить из характера регулируемых указанным законом отношений и не давать данному понятию расширительное толкование. То есть вряд ли оправдано, когда Конституционный Суд РФ, пытаясь «оценить» соответствующие статьи Кодекса об административных правонарушениях, в которых отсутствует термин «административное судопроизводство», вместе с тем определяет легитимность указанной категории для производства в судах дел об административных правонарушениях. Можно задать вопрос: почему же тогда КоАП РФ 2002 г. не установил в своих статьях понятие «административное судопроизводство»?

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

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

Поэтому, если строго анализировать ст. 118 Конституции Российской Федерации, приходится сделать вывод о том, что именно в Конституции РФ заложена идея формирования административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти в стране. Если бы законодатель, формулируя содержание ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, понимал бы под «административным судопроизводством» «производство по делам об административных правонарушениях», то тогда нужно было бы данную статью дополнить термином «производство по делам об административных правонарушениях». Думается, что законодатель целенаправленно («сознательно») сформулировал ч. 2 ст. 118 Конституции РФ таким образом, когда под «административным судопроизводством» нужно понимать рассмотрение судом дел, возникающих из административно-правовых и иных публично-правовых отношений.

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

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

Если международным договором РФ установлены иные правила судопроизводства, чем те, которые предусмотрены законодательством РФ о судопроизводстве в арбитражных судах, применяются правила международного договора (п. 3 ст. 3, п. 4 ст. 13 АПК РФ). Арбитражный суд, согласно международному договору РФ, федеральному закону, соглашению сторон, заключенному в соответствии с ними, применяет нормы иностранного права, при этом арбитражным судом должно устанавливаться содержание этих норм, согласующееся с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответствующем иностранном государстве (п. 5 ст. 13, п. 1 ст. 14 АПК РФ).

Так как в настоящее время рождается новое соотношение материальных и процессуальных норм российского административного права⁸², а сами административно-процессуальные нормы содержатся в главных российских процессуальных кодексах (ГПК РФ и АПК РФ), то совершенно справедливо мнение Г. В. Игнатенко и И. В. Федорова о необходимости учета международно-правовых аспектов взаимодействия материальных и процессуальных норм, регулирующих соответствующие отношения⁸³. Общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры в соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ включаются в российскую правовую систему. Эта принципиально важная консти-

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

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

туционная норма относится к организации, формированию и деятельности государственных органов всех ветвей государственной власти. Судебная власть в России должна строиться и осуществляться не только на основе внутривнутригосударственных национальных правовых норм, но и с учетом норм, которые содержатся в международном праве. Единство судебной системы РФ обеспечивается многими принципиальными положениями, в том числе путем применения всеми судами Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, а также общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации (ст. 3 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»).

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

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

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

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

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

– защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в указанной сфере;

– обеспечение доступности правосудия в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

– справедливое публичное судебное разбирательство в установленный законом срок независимым и беспристрастным судом;

– укрепление законности и предупреждение правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

– формирование уважительного отношения к закону и суду;

– содействие становлению и развитию партнерских деловых отношений, формированию обычаев и этики делового оборота.

«Правосудие в арбитражных судах» или «судопроизводство в арбитражных судах» – это базовые понятия, используемые законодателем в АПК РФ (например, ст. 1–3, 7 АПК РФ). Кроме этих категорий, законодатель применяет также «порядок административного судопроизводства» (ч. 1 ст. 29 АПК РФ) и «правила административного судопроизводства» (п. 1 ст. 189 АПК РФ). В литературе встречается сегодня и такой термин, как «экономическое правосудие»⁸⁶. Установление в арбитражном процессе административного судопроизводства – как термина, так и соответствующего порядка рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, – обусловлено и необходимостью глубокой дифференциации в арбитражных судах судебных процедур⁸⁷.

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

а) организаций, являющихся юридическими лицами;

б) граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и имеющих статус индивидуального предпринимателя, который приобретен в установленном законом порядке;

в) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

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

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

г) государственных органов, органов местного самоуправления;
д) иных органов, должностных лиц, образований, не имеющих статуса юридического лица, и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя.

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

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

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

Во-вторых, используется термин «административное судопроизводство» или «порядок административного судопроизводства».

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

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

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

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

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

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

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

Таким образом, Арбитражный процессуальный кодекс РФ связывает термин «административное судопроизводство» с рассмотрением арбитражными судами различных по своему предмету экономических споров и иных дел, возникающих из административных и других публичных правоотношений. Административное судопроизводство – это и производство в арбитражном суде по оспариванию нормативных или ненормативных правовых актов и по делам об административных

правонарушениях. Следует отметить, что АПК РФ является единственным важнейшим процессуальным кодифицированным нормативным правовым актом в России, который вслед за Конституцией РФ использует понятие «административное судопроизводство».

Следовательно, внимательно изучая многочисленные нормативные положения АПК РФ, касающиеся административного судопроизводства, можно констатировать дуализм его правового процессуального содержания. С одной стороны, административное судопроизводство в арбитражном процессе связывается с обеспечением законности в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и иных органов, т.е. когда арбитражный суд рассматривает дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности⁸⁸. С другой стороны, административное судопроизводство в арбитражном процессе имеет явно юрисдикционно-принудительный характер, ибо арбитражные суды могут рассматривать отнесенные к их компетенции дела об административных правонарушениях, а также дела о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, обязательных платежей и санкций. Результатом первого вида судопроизводства является решение суда о признании оспариваемого акта или отдельных его положений соответствующими или не соответствующими (в этом случае, следовательно, и не действующими полностью или в части) иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, в то время как итогом юрисдикционного процесса (разбирательства) становится вынесение постановления о применении административного наказания. И тем не менее, с точки зрения законодателя, оба этих вида судебной деятельности называются «административным судопроизводством».

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

⁸⁸ См.: Хазанов С. Д. Новый процессуальный порядок оспаривания в арбитражных судах постановлений по делам об административных правонарушениях // Бизнес, менеджмент и право. 2003. № 2. С. 102–108; *Его же*. Правовой режим разрешения в арбитражных судах административно-деликтных споров // Рос. юрид. журнал. 2002. № 1. С. 28–38; Петренко Н. П. О новых тенденциях в арбитражном процессе: теория и практика // Там же. С. 38–47; Окунев А. И. Административное судопроизводство в арбитражных судах: проблемы обеспечения правовой защиты организаций // Бизнес, менеджмент и право. 2003. № 2. С. 138–139.

стративным процессом. А деятельность по рассмотрению арбитражными судами дел об административных правонарушениях является производством по делам об административных правонарушениях.

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

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

При рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании: 1) осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия); 2) определяет их соответствие закону или иному нормативному правовому акту; 3) устанавливает наличие полномочий у органа или лица, принявших оспариваемый акт, решение или совершивших действия (бездействие); 4) выявляет, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (п. 4 ст. 200 АПК РФ). Арбитражный суд, установив, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение о признании ненормативного правового акта недействительным, решений и действий (бездействия) незаконными.

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

нии решений административных органов о привлечении к административной ответственности⁸⁹.

Когда речь идет о рассмотрении арбитражным судом заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности уполномоченными должностными лицами в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, то законодатель применяет «старосоветский» термин «административные органы», никогда и нигде не объясняя и не определяя его. Думается, использование этого понятия в новом АПК РФ вряд ли обоснованно; тем более что АПК РФ применяет традиционно грамотную юридическую «фразеологию» в случае оспаривания нормативных или ненормативных правовых актов, например государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы, должностные лица.

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

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

В связи с принятием Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24 июля 2002 г. и в целях правильного и единообразного применения его положений арбитражными судами Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ принял постановление № 11 от 9 декабря 2002 г. «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»⁹⁰.

Представители системы арбитражных судов отмечают необходимость дальнейшего совершенствования процессуального законодательства, а именно законодательства, устанавливающего особенности разрешения административных споров. По мнению В. Ф. Яковлева, «наше административное правосудие на се-

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

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

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

Качество и количество рассматриваемых судами административно-правовых споров демонстрирует судебная статистика. Например, арбитражными судами Российской Федерации в 2000 г. разрешено 11 301 дело о признании недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов (кроме налоговых), что на 3224 дела (или на 39,9 %) больше, чем в 1999 г. (8077 дел); в 2000 г. ими было рассмотрено 1438 дел об обжаловании отказа в государственной регистрации, что на 394 дела (или на 37,7 %) больше, чем в 1999 г. (1044 дела); в 2000 г. арбитражные суды рассмотрели 13 139 дел о признании недействительными актов налоговых органов, что на 4314 дел (или на 48,9 %) больше по сравнению с 1999 г. (8825 дел)⁹³. В 2001 г. этими судами было разрешено 15 336 дел о признании недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов (кроме налоговых), что на 4035 дел (или на 35,7 %) больше, чем в 2000 г. (11 301 дело); в 2001 г. арбитражные суды рассмотрели на 8483 (или на 64,6 %, а всего – 21 622) дела больше о признании недействительными актов налоговых органов по сравнению с 2000 г. (13 139 дел)⁹⁴. Весьма интересна также статистика рассмотрения арбитражными судами споров, возникающих из административных правоотношений, в период с 1996 по 2001 г.⁹⁵

Из числа поступивших в 2002 г. в арбитражные суды РФ 18 467 заявлений 219 являются делами об оспаривании *нормативных правовых актов*. В 2002 г. арбитражными судами страны рассмотрено 15 159 дел о признании недействительными *ненормативных актов* государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов (в 2001 г. – 15 309 дел). Анализ статистических данных показывает, что если в прошлые годы быстрыми темпами росло число споров, возникающих из административных правоотношений, то в 2002 г. их количество выросло всего

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

⁹² Там же. С. 18.

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

⁹⁴ См.: Вестник ВАС. 2002. № 4. С. 21.

⁹⁵ См.: Там же. С. 27–28.

на 3,2 %. Впервые за несколько лет число административных споров в 30 арбитражных судах России уменьшилось в среднем на 10–20 %. Наибольшей частью споров, возникающих из административных правоотношений, являются налоговые дела. В связи с вступлением в силу с 1 июля 2002 г. КоАП РФ арбитражные суды рассмотрели во втором полугодии 2002 г. 8877 дел о применении административной ответственности и об оспаривании решений административных органов⁹⁶. Количество дел о признании недействительными актов налоговых органов составило в 2002 г. 24 648 (в 2001 г. – 21 622, т.е. на 3026 меньше); арбитражные суды рассмотрели в 2002 г. 129 дел об оспаривании нормативных актов (за исключением актов налоговых органов); в 2002 г. споры, возникающие из административных правоотношений, составили в судебно-арбитражной практике 46,7 % к общему количеству рассмотренных дел (для сравнения: в 1998 г. – 28,9 %; 1999 г. – 41,0 %; 2000 г. – 47,6 %; 2001 г. – 49,4 %⁹⁷). Деятельность арбитражных судов РФ находится под пристальным взором российского законодателя. В феврале 2003 г. Президент РФ внес на рассмотрение Государственной Думы проекты федеральных конституционных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации». Указанные законопроекты направлены на реализацию концепции совершенствования законодательства о судебной системе, дальнейшее развитие арбитражных судов в РФ, приближение правосудия к месту жительства лиц, судебную защиту которых обеспечивают арбитражные суды⁹⁸. Предлагается образовать до 1 января 2006 г. 20 арбитражных апелляционных судов. При этом будет использоваться окружной принцип их создания, который был применен ранее при учреждении арбитражных судов кассационной инстанции. Создание апелляционных судов позволит отделить эту судебную инстанцию от первой судебной инстанции и тем самым исключить положение, при котором в арбитражном суде субъекта РФ принимается решение и проводится его проверка⁹⁹. Таким образом, анализ новых теоретических положений и практики арбитражного судопроизводства по административным делам показывает и доказывает, с нашей точки зрения, потребность в формировании и осуществлении административного судопроизводства.

Как уже отмечалось, проблема формирования в России административного судопроизводства традиционно исследуется как учеными-административистами, так и представителями науки гражданского процессуального права. Например, известный ученый Д. Н. Бахрах еще 34 года назад признавал двойственность административного процесса: с одной стороны, это юрисдикционная деятельность, т.е. деятельность по рассмотрению споров и применению принудительных мер, а с другой – деятельность положительного характера по реализации регулятивных норм¹⁰⁰. Однако в данном случае, очевидно, речь вообще не шла об админист-

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

⁹⁷ См.: Вести ВАС. 2003. № 4. С. 22–23, 30.

⁹⁸ См.: Судебная система совершенствуется // Рос. газета. 2003. 26 февр.

⁹⁹ См.: Рос. газета. 2003. 20 февр.

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

ративной юстиции. В настоящее время Д. Н. Бахрах предлагает различать административную юстицию в широком и узком смысле. В широком смысле она представляет собой правосудие, осуществляемое на основе обращений граждан по поводу законности действий органов управления и должностных лиц (сюда включаются также и гражданские дела по искам граждан к исполнительной власти о восстановлении на работу, взыскании ущерба, причиненного незаконными действиями государственных органов, о незаконной выдаче ордера на жилую площадь и пр.)¹⁰¹. В узком смысле под административной юстицией понимается рассмотрение судами жалоб граждан на акты должностных лиц (служащих) и органов управления. Автор особо отмечает, что административной юстицией в России считается правосудие по административным делам, осуществляемое по нормам гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права (т.е. это гражданское судопроизводство)¹⁰².

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

Несмотря на то что законодатель сейчас особенно активно обсуждает проблему учреждения в стране административных судов, в литературе можно встретить мнение о том, что «в обозримом будущем их создавать не следует»¹⁰⁵. Д. Н. Бахрах правильно отмечает, что одной из главных «особенностей российской юриспруденции последнего десятилетия является «интервенция» судебной власти

¹⁰¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право : учебник : часть Общая. С. 53.

¹⁰² См.: Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал рос. права 2000. № 9. С. 14.

¹⁰³ Бахрах Д. Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конф. (г. Москва, 15–16 марта 2001 г.). М., 2001. С. 255–256.

¹⁰⁴ См.: Там же. С. 256.

¹⁰⁵ Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство. С. 14–15.

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

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

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

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

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

¹⁰⁸ См.: Бахрах Д. Н. Общая и специальная жалобы // Правоведение. 1987. № 6. С. 35–43; Его же. Административное право: учебник. С. 43–50, 52.

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

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

¹¹¹ См.: Бахрах Д. Н. Закон о федеральных административных судах требует обсуждения. С. 256. О сущности категории «административные дела» и их видах см. также: Хазанов С. Д. Не-

Д. Н. Бахрах, говоря о нецелесообразности формирования в стране специализированных административных судов, указывает, что «когда много судов, гражданин должен бегать по адвокатам, чтобы узнать, в какой суд он может обратиться», т.е. такими специальными знаниями «обычные» граждане не обладают. С нашей точки зрения, граждане России должны иметь необходимый минимум правовых знаний, позволяющих им судить о действующей в стране судебной системе. Иногда, конечно, не обойтись без помощи адвоката. Однако без адвокатской поддержки не могут существовать в настоящее время и физические или юридические лица, которые являются сторонами того или иного юридического спора. Почему подведомственность дел административному суду должна быть какой-то особенно «элементарной» по сравнению с другими судами и судьями? Вместе с тем можно предположить, что именно термин «административный суд» будет, в известной степени, «ориентиром» для граждан, занятых поиском путей и системы судебной защиты от произвола или незаконных действий (бездействия) публичной администрации, ее органов и должностных лиц.

Некоторое изменение позиции Д. Н. Бахраха относительно проблемы административных судов и административного судопроизводства можно наблюдать в 2003 г. Он пишет, что «жалобы (иски) граждан на действия публичной администрации законом признаются «делами, вытекающими из публичных (административно-правовых отношений)». Они рассматриваются судами на основе норм гражданского-процессуального и арбитражно-процессуального права. Значит, это гражданское судопроизводство... Процедура рассмотрения таких дел урегулирована ГПК и АПК»¹¹². Ученый с сожалением отмечает, что указанные отношения не входят в сферу административно-правового регулирования¹¹³, и выражает надежду на разрабатываемый в настоящее время проект закона «Об административном судопроизводстве», с уверенностью полагая, что дела, вытекающие из публичных отношений, будут рассматриваться на основе административно-процессуальных норм. Иначе говоря, административная юстиция в России будет тогда частично осуществляться в форме административного судопроизводства, что и станет «составной частью предмета административного права»¹¹⁴. Поэтому осуществление, как говорит Д. Н. Бахрах, нового для России вида правосудия – административного судопроизводства, включается автором даже в определение предмета административного права¹¹⁵.

Следует отметить и еще один момент в дискуссии по проблемам формирования в России административной юстиции, заключающийся в том, что некоторые авторы, рассуждая, в сущности, об административных судах и административном судопроизводстве, ведут речь о создании в России *административной юрисдик-*

которые вопросы юрисдикции административных судов // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конф. (г. Москва, 15–16 марта 2001 г.). С. 188–197.

¹¹² Бахрах Д. Н. Предмет и источники административного права России // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2003. С. 10–11.

¹¹³ См.: Там же. С. 11.

¹¹⁴ Там же.

¹¹⁵ См.: Там же. С. 12, 15.

ции¹¹⁶, а иногда административная юстиция рассматривается как специфический институт административно-юрисдикционной деятельности¹¹⁷. Однако, с традиционной точки зрения российских ученых-административистов, административная юрисдикция включает в свою структуру административные производства, среди которых наилучшим образом регламентировано производство по делам об административных правонарушениях¹¹⁸. То есть главнейшей особенностью административной юрисдикции представляется осуществление правоохранительной деятельности по применению административного принуждения. Как считает А. Ю. Якимов, административная юрисдикция представляет собой «рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие по ним решений в установленном порядке и формах»¹¹⁹. По мнению Д. Н. Бахраха, административная юрисдикция – это «юрисдикционная деятельность административных органов на основе административно-процессуальных норм. Это не правосудие»¹²⁰. Хотелось бы здесь также отметить, что административная юрисдикция осуществляется по правилам производства по делам об административных правонарушениях.

В специальной юридической литературе, главным образом в книгах и статьях по гражданскому процессуальному праву, весьма детально исследовался ранее¹²¹ и продолжает анализироваться в настоящее время вопрос о правовой природе дел, возникающих из административно-правовых отношений (по спорам граждан с органами публичной власти). Учеными отмечалось, что в порядке производства по подобным делам допускается разрешение споров о праве гражданском, т.е. подчеркивается именно гражданско-правовой характер таких споров, а также, с нашей точки зрения, в административном материальном праве и административно-процессуальных отношениях переоценивается «универсальность» гражданско-процессуальной формы защиты нарушенных субъективных прав и охраняемых законом интересов граждан и процессуальных средств традиционного искового производства, обеспечивающего полное и всестороннее судебное разбирательство спора о праве гражданском между равными субъектами гражданско-

¹¹⁶ См.: Власов А. Какой будет административная юрисдикция? // Рос. юстиция. 2002. № 11. С. 17–19.

¹¹⁷ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 2001. С. 277.

¹¹⁸ См.: Там же.

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

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

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

правовых отношений¹²². В административном праве отмеченные черты не проявляются. Во-первых, административно-правовой спор¹²³, разрешать который, по мнению указанных авторов, нужно только в рамках гражданско-процессуальной формы, содержит требования об административном праве, о публично-правовых притязаниях субъектов права; во-вторых, административное судопроизводство основывается, как и иное правосудие, на традиционных демократических принципах современного судопроизводства и должно гарантировать (не менее эффективно по сравнению с гражданским процессуальным законодательством!) равноправие сторон в суде; в-третьих, до возникновения административно-правового спора между гражданином и публичной властью (должностным лицом) указанные субъекты находятся в заведомо неравном правовом положении, так как один из них – властвующий субъект, реализующий государственно-властную компетенцию органа исполнительной власти, а другой – субъект, подчиняющийся стандартам и требованиям административного правового регулирования.

Правосудие по административным делам считается многими учеными простым разрешением соответствующих административно-правовых споров¹²⁴. При этом традиционно отмечается использование гражданско-процессуальной формы при рассмотрении большинства административных дел. Вместе с тем все громче и громче звучит вопрос о том, способна ли гражданская процессуальная форма эффективно служить *судебно-административному нормоконтролю*. Как уже говорилось, в литературе встречаются весьма обоснованные суждения о том, что гражданская процессуальная форма разрешения административно-правовых споров не способна в современных условиях развития нового российского административного права и административного законодательства качественно обеспечивать потребности нормоконтролирующей государственной деятельности. Указывается также, что понятие «гражданская процессуальная форма» не тождественно термину «гражданское судопроизводство», так как первое обеспечивает общее и специальное регулирование «гражданского судопроизводства (рассмотрение гражданско-правовых исков), административного судопроизводства (рассмотрение административных исков) и особого производства (установление фактов или обстоятельств, имеющих юридическое значение)»¹²⁵.

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

¹²² См., например: *Попова Ю. А.* Защита публично-правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции. Краснодар, 2001. С. 192–193.

¹²³ См.: *Лупарев Е. Б.* Общая теория административно-правового спора. Воронеж, 2003.

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

¹²⁵ *Попова Ю. А.* Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции // Государство и право. 2002. № 5. С. 34.

¹²⁶ Там же.

Вызывают симпатию аргументы С. Д. Хазанова, предлагаемые им для обоснования точки зрения, в соответствии с которой гражданский процесс вряд ли применим для рассмотрения административно-правовых споров, это: 1) усложнение структуры публичной власти и административно-правовых отношений – в условиях правового государства гражданско-процессуальная форма не стала отвечать стоящим перед административной юстицией задачам; 2) наличие особого характера административно-правового спора (например, о субъективном публичном праве, о законности осуществления государственно-властных полномочий); 3) отсутствие дифференциации гражданско-процессуальной процедуры рассмотрения административно-правового спора в зависимости от признаков и качества правовых актов управления (административных актов); 4) административно-процессуальные отношения, существовавшие на досудебной стадии рассмотрения соответствующего административно-правового спора, гражданско-процессуальной формой не принимаются во внимание; 5) гражданско-процессуальная форма не учитывает и не анализирует многосторонность, сложность и комплексность публичного управления, его принципов и процедур; 6) недостатки мотивации, обоснованности и концептуальности судебного решения, принятого в рамках гражданско-процессуальных судебных процедур, т.е., как весьма интересно пишет С. Д. Хазанов, «судебный акт, разрешающий административно-правовой спор, должен восприниматься не как изолированный правоприменительный акт, решающий конкретную управленческую ситуацию, а как определенная правовая позиция судебной власти по отношению к определенной позиции государственной администрации»¹²⁷.

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

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

Немаловажным вопросом, который обсуждается специалистами, является установление компетенции административных судов. В самом общем виде она опре-

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

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

деляется предназначением и функциями административного судопроизводства. По мнению Г. Дикова, административные суды выполняют две функции: а) рассматривают публичные споры, для которых характерно неравенство сторон (субъектов спора), уравниваемое активной ролью административного судьи в процессе; б) играют «роль «надстройки» по отношению к органам гражданского правосудия, разрешая споры о норме, возникающие в ходе рассмотрения гражданско-правовых споров»¹²⁹.

Весьма авторитетные представители науки гражданского процессуального права, рассматривая перспективные направления совершенствования системы гражданской юрисдикции, отмечают необходимость проведения специализации различных органов, образующих эту систему. Например, В. В. Ярков, размышляя о будущем административного судопроизводства, указывает на существование особенностей по целому ряду его составляющих, которые и определяют целесообразность модификации процессуальной формы и учета особенностей публичного права¹³⁰. Он считает необходимым создания специального суда, рассматривающего иски против государства и государственных органов, как участника гражданского оборота; автор не исключает создания в будущем административных судов, которые могут учреждаться, по его мнению, как специализированные судебные присутствия в рамках федеральных судов в тех регионах, где географический фактор имеет существенное значение¹³¹. Сформулированные В. В. Ярковым положения, раскрывающие содержание прогноза развития гражданской юрисдикции в начале нового века, по нашему мнению, можно использовать (в известном смысле, относительно) и в качестве аргументов, позволяющих обосновывать учреждение специальных административных судов: например, высокая степень заинтересованности государства и общества в развитии гражданской юрисдикции; развитие концепции прав человека и актуализация проблемы доступа к правосудию; поиск оптимальных процессуальных форм разрешения дел; стремление к унификации правил и процедур¹³².

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

Статья 25 ППК РФ устанавливает, что в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, гражданские дела рассматриваются военными

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

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

¹³¹ См.: Там же. С. 179–180.

¹³² См.: Там же. С. 167–185.

¹³³ Громошина Н. А. Административное судопроизводство : точка зрения процессуалиста // Актуальные проблемы гражданского права, гражданского и арбитражного процесса : в 2 ч. Ч. 2 : Гражданский и арбитражный процесс : материалы науч. конф. (Воронеж, 15–16 марта 2002 г.) / под ред. Е. И. Носыревой, Т. Н. Сафроновой. Воронеж, 2002. С. 18.

и иными специализированными судами. Таким образом, можно предположить, что законодатель, учитывая современную модель построения административной юстиции в России, предусматривает создание специализированного административного судопроизводства в рамках судов общей юрисдикции.

Говорят, что административные суды не нужны, необходима лишь специализация судей по административным делам, т.е. «специализация судей предпочтительнее специализации судов»¹³⁴. Зададим вопрос: как можно достичь эффективного сочетания в одном суде организационно и качественно различных видов судопроизводства? Почему же в судах общей юрисдикции не рассматриваются дела, подведомственные арбитражным судам? Ведь вполне возможно утверждать, что рассмотрение в рамках гражданского судопроизводства (кстати, термин «арбитражное судопроизводство» вообще не упоминается в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ) арбитражных споров может быть более эффективным, если последние будут разрешаться именно в судах общей юрисдикции.

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

Это не означает, что, может быть, с течением времени в какой-нибудь стране с традиционно сложившейся системой защиты субъективных публичных прав не появятся элементы иной модели административной юстиции. Это также не означает, что в каждой из трех наиболее ярко выраженных моделей административной юстиции не существует проблем. Как достижения и преимущества германской, французской и англо-американской моделей административной юстиции, так и их недостатки остаются внутренним делом каждой страны. Несовершенство функционирования административной юстиции указанных государств заставляет законодателей изменять и улучшать законодательство как о судебной системе, так и об административном судопроизводстве. Следует лишь отметить, что, по мнению некоторых авторов, классическая англо-американская модель находится в настоящее время на этапе ее реформирования, ибо доступность правосудия в судах общей юрисдикции затруднена из-за дороговизны, медлительности и формализованности процесса¹³⁶.

Констатируя, что административная юстиция – это административно-тяжебная деятельность, которая может осуществляться в рамках как гражданского, так

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

¹³⁵ Там же.

¹³⁶ См.: Соловьева А. К. Перспективы развития административной юстиции в России : организационный и формальный подход // Правоведение. 1999. № 1. С. 67 ; Её же. Концепция административной юстиции : материально-правовой аспект // Там же. 1998. № 4. С. 52–57.

и административного судопроизводства¹³⁷, необходимо, с нашей точки зрения, попытаться доказать, какая из моделей административной юстиции наиболее подходит для России с учетом не только исторических традиций в развитии государства, права, законодательства, всей правовой системы, но и современного конституционно-правового строительства и реформирования основных сфер государственной власти и местного самоуправления.

2. Критический анализ новейших аргументов «против» учреждения в России административных судов¹³⁸

Если попытаться увидеть определенную закономерность в рассуждениях противников создания административных судов в нашей стране, то огорчает и разочаровывает отсутствие аргументов и безапелляционность суждений уважаемых оппонентов. Иногда даже складывается впечатление, что проблема административной юстиции обсуждается не в 2002 или 2003 г., а в 1925 г.: для советского государства характерна целостная юстиция; никакой иной, например административной юстиции, быть не может; «институт административной юстиции является чуждым советскому праву»¹³⁹. Но почему? Где аргументы? В публикациях некоторых авторов можно встретить, например, такие радикальные суждения о невозможности учреждения в России административных судов: «Это представляется крайне несвоевременным и потому вредоносным, поскольку до сих пор остается неурегулированным ряд важнейших проблем гражданского судопроизводства»¹⁴⁰. Федеральный судья районного суда г. Москвы С. Вознесенский, основываясь на критикуемых нами ниже и некоторых иных положениях, направленных против учреждения административных судов, уверен в том, что «создание административных судов не решит старых проблем и лишь породит новые»¹⁴¹.

Мы не станем вновь повторять приведенные нами в 1998 г. доказательства в пользу формирования российского административного судопроизводства¹⁴². Участвуя в многочисленных научно-практических конференциях и «круглых столах», а также анализируя новые научные статьи по проблемам российской ад-

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

¹³⁸ См. об этом: Старилов Ю. Н. Публичные интересы в создании и осуществлении административного судопроизводства // Интерес в публичном и частном праве / под ред. Ю. А. Тихомирова, Г. В. Мальцева, Б. В. Россинского. М., 2002. С. 18–27; *Его же*. Новое соотношение современного административного и административно-процессуального права (к вопросу об учреждении в России административных судов и формировании административного судопроизводства) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. тезисов ст. М., 2003. С. 123–129.

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

¹⁴⁰ Вознесенский С. «Если бы существовал только один суд...» – этим словам без малого полтора века // Закон. 2003. № 1. С. 121.

¹⁴¹ Там же. С. 126.

¹⁴² См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 97–130; *Его же*. Административная юстиция : итоги дискуссии и проблемы законоотворчества // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. С. 83–92.

министративной юстиции¹⁴³, очень редко можно услышать или увидеть систему конструктивных аргументов против создания в России административных судов. Однако иногда они появляются, и если попытаться придать им определенную систему, то в нее могут войти перечисленные ниже положения.

2.1. «Спорность термина «административное судопроизводство»

В литературе отмечается, что использование в Конституции РФ (ч. 2 ст. 118) термина «административное судопроизводство» не означает, что оно должно осуществляться административными судами, а ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» не включает их в судебную систему. Далее указывается, что содержащееся в упомянутой конституционной норме положение о гражданском и уголовном судопроизводстве не идентично утверждению, что в России функционируют гражданские и уголовные суды¹⁴⁴. Что тут можно сказать?! Во-первых, если ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» не включает административные суды в судебную систему, то это означает только то, что их в действительности не существует. То есть мы сегодня лишь обсуждаем проблему создания таких судов в России. Во-вторых, конечно, никто и не надеется на законодателя, который в конституционных нормах станет детально и объемно устанавливать нормативные конституционно-правовые положения. Зачем же в Конституции писать о том, что в России действуют уголовные или гражданские суды? Ведь они и на самом деле не существуют. В России действуют суды общей юрисдикции, в которых и осуществляется уголовное и гражданское судопроизводство. А термины «уголовное судопроизводство» и «гражданское судопроизводство» объясняются в соответствующем процессуальном законодательстве России – Уголовно-процессуальном кодексе РФ и Гражданском процессуальном кодексе РФ. Поэтому в Конституции РФ указанные понятия не разъясняются; для этого специально принимаются другие законодательные акты. Примеров, когда в Конституции РФ содержатся лишь основные принципиальные положения, а их объяснение находится в других

¹⁴³ См., например: *Абросимова Е.* Административная юстиция в России : парадоксальное развитие // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 67–76 ; *Радченко В.* К вопросу о стратегии развития административной юстиции в России // Там же. С. 62–66 ; *Гаджиев Г.* Форум : становление административной юстиции в России (введение) // Там же. С. 61 ; *Краснов М.* Актуальна ли концепция судебной реформы // Там же. С. 59–60 ; *Тарасов О.* Конституционные основы формирования административной юстиции в Российской Федерации // Там же. С. 77–81 ; *Диков Г.* Распределение компетенции в сфере судебного контроля за деятельностью администрации // Там же. № 3. С. 98–105 ; *Шталина М.* Административно-спорная юрисдикция в Испании и странах Латинской Америки // Там же. С. 93–97 ; *Салищева Н.* К проблеме формирования административного судопроизводства в России // Там же. С. 79–82. О проектах формирования административных судов в Белоруссии и Украине см., например: *Крыгин В. Ф., Пастухов М. И.* Концепция создания административной юстиции в Республике Беларусь // Правовое государство : административная юстиция сегодня : законодательный процесс и практика. Минск, 2001. С. 46–56 ; *Стефанюк В.С.* Создание административной юстиции в Украине // Там же. С. 33–37 ; *Бородин И. Л.* Административная юстиция как признак правового государства // Право и политика. 2000. № 12. В Литве уже начали работать административные суды. Об этом см.: URL: <http://www.enet.ru/~bns/990511/text/17.html>

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

федеральных законах, множество. И, наконец, в-третьих, в Конституции РФ не записано также, в каких судах должны рассматриваться административно-правовые споры, т.е. в каких судах должно осуществляться административное правосудие. Многие ученые, соглашаясь с нашей позицией о формировании в России административного судопроизводства и анализируя положения ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», находят в нем возможности учреждения специализированных судов по рассмотрению административных дел¹⁴⁵.

2.2. «Сложности финансирования учреждения специальных административных судов»

Некоторые авторы утверждают, что для учреждения в России еще одной ветви судебной власти (специализации по так называемым административным спорам) нужно много финансовых ресурсов; другие задают вопрос: «А стоит ли при таком тяжелом экономическом положении государства расплескивать бюджетные средства на создание и финансирование административных судов? Полагаем, что требуемые Верховным Судом РФ материальные средства на создание административных судов лучше направить на укрепление действующей судебной системы»¹⁴⁶.

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

¹⁴⁵ См., например: *Воронков А. В.* Проблемы теории административного права : сравнительно-правовое исследование. СПб., 2001. С. 215.

¹⁴⁶ *Поляков И. Н.* К проблеме административного судопроизводства // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конф. (г. Москва, 15–16 марта 2001 г.). М., 2001. С. 155–157.

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

дебную систему, когда финансируются изначально не нужные государству и обществу программы и проекты, когда коррупция «разъедает» государственную службу и обесценивает демократические ценности государственной деятельности?¹⁴⁸ Почему в обществе и в государстве без проблем и проволочек находятся громадные суммы на оплату различных государственно-правовых реформ, так называемых административных преобразований и других аналогичных «мероприятий», а для простого человека остается лишь ничем не обоснованная фраза о дороговизне административно-судебной защиты его прав, свобод и интересов? Разве так можно достичь основных целей современного (не «полицейского») государства и решить его основные задачи? Здесь уместно вспомнить и еще одну ставшую регулярной практику избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Выборы всех уровней и категорий – чрезвычайно дорогостоящее дело для относительно бедного Российского государства. Общеизвестным фактом является то, что избирательной кампании сопутствует «чистое» и «грязное»¹⁴⁹ финансовое сопровождение. Огромные нечестно полученные финансовые резервы «обслуживают» демократические процедуры избрания. Такие деньги в государстве и у частных лиц имеются. Может быть, замена выборности высших должностных лиц субъектов РФ и глав местного самоуправления на назначение их со стороны Президента РФ и, соответственно, губернаторов, позволила бы сэкономить на проведение реформирования и достойное финансовое содержание судебной системы страны?

2.3. «Большая территория России»

По мнению И. Н. Полякова, именно большая территория России и недостаточно развитая транспортная инфраструктура обуславливают сохранение за судьями общей юрисдикции и арбитражными судами право рассматривать дела, возникающие из административно-правовых отношений, что в большей мере соответствует принципу доступности судебной защиты¹⁵⁰. Иными словами, большая территория России является фактором, усложняющим создание административных судов, повсеместно обеспечивающих доступность административного правосудия.

Относительно аргумента «большая территория России» следует сказать, что на российской территории должна равномерно и постоянно господствовать юрисдикция российских судебных органов. Каждый человек, проживающий на данной территории, в любом ее месте, вправе претендовать на качественную судебную правовую защиту. А вот вопрос – как разместить на огромной территории России соответствующие судебные органы – нужно решать законодателям, политическим деятелям, депутатам. Для этого они были избраны в законодательные органы государственной власти страны тем населением, которому и нужно обес-

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

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

¹⁵⁰ См.: Поляков И. Н. Указ. соч. С. 155–156. См. также: Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов. С. 11.

печивать правовую помощь и защиту; именно о необходимости соблюдения прав и свобод человека и гражданина они говорят в период предвыборной кампании и когда приносят присягу на верность российскому обществу и государству. Улучшение структуры и юридического содержания судебной системы России посредством учреждения административных судов будет обеспечиваться, главным образом, признанием как публичных, так и частных интересов российских граждан в качестве приоритетных и наиболее значимых. Цели, задачи и функции самой судебной системы, как и государства в целом, направлены на создание благоприятных условий жизни общества и граждан, обеспечение и осуществление их правовой защиты.

Когда оппонентами выдвигается указанный аргумент, то многие из них как будто забывают об организации судебной власти вообще в нашей большой стране. Почему не задают вопрос о том, что только один (по количеству) арбитражный суд действует в каждом субъекте Российской Федерации? Ведь смогли же в России создать на всей территории страны систему органов государственного управления. Как видно, с подобными «аргументами» можно быстро прийти до абсурда.

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

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

Иногда указывается на известную «дороговизну» обращений в административный суд с иском заявлением для гражданина; отмечается, что граждане с учреждением административных судов «приобретают меньше, чем теряют». Вместе с тем учеными высказываются мнения относительно улучшения известно-

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

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

го законопроекта об административных судах с тем, чтобы создать благоприятные условия для обращения в них граждан, например: разработать компенсационные механизмы в интересах физических и юридических лиц; расширить компетенцию мировых судей по рассмотрению административных дел по первой инстанции; освободить физических лиц от уплаты государственной пошлины при оспаривании решений органов государственной власти и местного самоуправления; упростить формы иска, процедуры рассмотрения дела в суде, механизм обжалования¹⁵³; усилить активную роль административного суда (судьи), который должен обеспечить гражданину помощь в его тяжбе с органами публичной власти¹⁵⁴; возложить бремя доказывания по большинству административных дел на ответчика, т.е. на орган государственной администрации¹⁵⁵.

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

Аргумент, в соответствии с которым судами рассматривается будто бы ничтожно малое количество дел, возникающих из административно-правовых отношений, т.е. дел о защите прав и свобод человека и гражданина. Если считать ничтожно малым 20 или 25 тыс. обращений граждан¹⁵⁶ в суд за защитой своих нарушенных прав и свобод со стороны органов государственного управления и многочисленных должностных лиц, то тогда сколько нужно таких дел, чтобы «уверенно» и «убежденно» констатировать необходимость создания специальных административных судов для быстрого и законного рассмотрения таких дел?

Если проанализировать статистические данные работы мировых судей и судов общей юрисдикции, то можно увидеть, что в первом полугодии 2002 г. рассмотренные мировыми судьями дела, возникающие из административно-правовых отношений, составляли 87,8 тыс., или 8,3 % от общего числа гражданских дел. В основном это дела, связанные с нарушениями налогового законодательства – 87,2 тыс., или 8,2 %; жалобы на неправомерные действия должностных лиц – 0,3 тыс. Количество дел, возникающих из административно-правовых отношений и рассмотренных судами общей юрисдикции, составило за указанный период 10,3 % от общего числа дел, в том числе: жалобы на неправомерные действия должностных лиц – 4,2 % (57,4 тыс.); дела о нарушениях налогового законодательства

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

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

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

¹⁵⁶ См. статистические данные, которые поквартально, по полугодиям и по годам публикуются Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ соответственно в «Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации» и в «Вестнике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации» (см., например: Основные показатели работы арбитражных судов Российской Федерации в 2001–2002 годах // Вестник ВАС. 2003. № 4. С. 21–32; Работа арбитражных судов Российской Федерации в 2002 году // Рос. юстиция. 2003. № 4. С. 76–78. См. также: Стариллов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 113–114).

– 2,2 % (29,2 тыс.); жалобы на неправомерное наложение административных взысканий – 1,9 % (25,2 тыс.). Анализ статистических данных показывает, что за первое полугодие 2002 г. по сравнению с аналогичным периодом 2001 г. увеличилось число рассмотренных дел, относящихся к подсудности районных судов, по следующим категориям дел: о признании правовых актов незаконными – на 29,4 % (с 2,4 тыс. до 3,4 тыс.); по жалобам на неправомерные действия должностных лиц – на 8 % (с 52,8 тыс. до 57,4 тыс.); по жалобам на неправомерные наложения административных взысканий – на 23,8 % (с 19,2 тыс. до 25,2 тыс.).

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

Динамика числа рассмотренных гражданских дел за 2001 г. в сравнении с 2000 г. может быть представлена следующим образом. Число рассмотренных районными судами дел о признании правовых актов незаконными увеличилось на 32,2 % (с 3,9 тыс. до 5,8 тыс.); количество жалоб на неправомерные действия должностных лиц – с 92,5 тыс. до 104,5 тыс. (или на 11,5 %); число жалоб на неправомерное наложение административных взысканий – с 34,2 тыс. до 43,8 тыс. (или на 21,9 %). Дела, возникающие из административно-правовых отношений, составили 8,4 % от общего числа дел, в том числе: жалобы на неправомерные действия должностных лиц – 2,6 % (104,5 тыс.); дела о нарушениях налогового законодательства – 2,2 % (89,7 тыс.); дела по жалобам на неправомерное наложение административных взысканий – 1,4 % (43,8 тыс.)¹⁵⁸.

Следует, впрочем, отметить, что, учитывая сложность современной социально-экономической жизни и длительность судебной процедуры, граждане России не спешат направлять жалобы на действия и решения органов публичной власти в суды; они обращаются с жалобами в административные органы, считая

¹⁵⁷ Судебная статистика за первое полугодие 2002 г. // Рос. юстиция. 2003. № 1. С. 70–77. См. также: Судебная статистика за 2001 г. // Там же. 2002. № 8. С. 65–70.

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

этот путь более удобным и привычным¹⁵⁹. В литературе отмечается, что судебная процедура рассмотрения жалоб граждан весьма громоздка и длительна по времени¹⁶⁰.

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

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

Учреждение административных судов и формирование административного судопроизводства еще более актуализируют проблему учета результатов судебной практики в процессе законотворчества. По мнению С. В. Бошно, «выявленные судебной практикой изъяны нормативных правовых актов, пробелы, противоречия между различными нормами и другие недостатки, установленные судебной практикой, должны быть незамедлительно использованы законодателем для надлежащего исправления»¹⁶³. Таким образом, административное судопроизводство

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

¹⁶⁰ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник : часть Общая. С. 178.

¹⁶¹ См.: *Егорова О. А.* Административные суды – «за» и «против» // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конф. (г. Москва, 15–16 марта 2001 г.). М., 2001. С. 260; *Ее же.* Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, и гражданское судопроизводство // Журнал рос. права. 2001. № 5. С. 132–134.

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

¹⁶³ *Бошно С. В.* Судебная практика : способы выражения // Государство и право. 2003. № 3. С. 29.

может не только выполнять контрольную функцию в сфере действия органов публичной власти, но и способно улучшать законотворческий процесс.

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

О судебной специализации, предоставляющей дополнительные возможности эффективного правосудия и обеспечивающей свободный и равный доступ к судам, говорят не только ученые, но и политики, государственные деятели, организующие проведение в России судебной реформы. Например, Д. Н. Козак, отмечая мировые тенденции специализации и появление при этом дополнительных гарантий осуществления справедливого правосудия, считает, что Россия продвигается по пути дальнейшей специализации судебной деятельности, а становление административной юстиции и «создание административных судов разрабатываются в рамках проводимых преобразований российского правосудия»¹⁶⁵.

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

2.5. «Разнообразие моделей административной юстиции»

Говорят, что «мировой опыт построения административной юстиции не сводится только к организации административных судов. В зависимости от экономических условий, политических целей и правовых традиций созданы разные модели административной юстиции»¹⁶⁶. Именно с учетом исторического развития нашей страны, традиций формирования российской правовой системы и приоритетов

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

¹⁶⁵ Козак Д. Суд в современном мире : проблемы и перспективы // Рос. юстиция. 2001. № 9. С. 5–6.

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

в политическом и государственном строительстве, современная Россия по своим социально-экономическим целям и задачам требует в настоящее время создания административных судов. С нашей точки зрения, российской правовой системе близка германская модель организации административной юстиции¹⁶⁷. Очевидно, не без оснований специалистами в области административного права отмечается, что «наиболее развитой формой административной юстиции является судебное разбирательство и разрешение административных споров в порядке искового административного судопроизводства в специальных административных судах»¹⁶⁸. Если вспомнить исторический опыт развития административной юстиции в России, то 30 мая 1917 г. Временное правительство учредило в Положении «О судах по административным делам» новую систему административной юстиции, создав настоящие административные суды в рамках судебной власти¹⁶⁹. По мнению А. Б. Зеленцова и В. И. Радченко, «по своему концептуальному содержанию и юридическим возможностям защиты прав граждан от административного произвола модель административной юстиции, утверждаемая Положением от 30 мая 1917 г., превосходила многие системы административного правосудия того времени в зарубежных странах (более того, в этом отношении она во многом осталась недостижимой и для современной России)»¹⁷⁰. Нам весьма импонирует мнение указанных авторов о том, что исторический опыт развития российской национальной государственности свидетельствует о необходимости интеграции административной юстиции в систему судебной, а не исполнительной власти¹⁷¹.

В литературе отмечается, что вопрос о возможности и целесообразности создания специальных судов (специализации судов) и его критериях остро стоял на протяжении веков. История российской судебной системы показывает, что, несмотря на изолированность России от Западной Европы, на протяжении нескольких столетий, вплоть до 1917 г., в структуре данной системы существовали специализированные суды (как государственные, так и негосударственные), изначально

¹⁶⁷ См.: *Зоммерманн К.-П., Стариков Ю. Н.* Административное судопроизводство (юстиция) в Германии : история развития и основные черты // Государство и право. 1999. № 7. С. 70–77 ; *Деппе И.* Некоторые вопросы административного производства в ФРГ // Материалы республиканских семинаров 2002 года. Алматы, 2002. С. 11–43 ; *Либерман Э.* Развитие административной юстиции в Германии // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 82–84 ; *Хаак У.* Структура и функции административной юстиции в Германии и основные черты административно-процессуального права // Правовое государство : административная юстиция сегодня : законодательный процесс и практика. Минск, 2001. С. 6–15 ; *Райтмайер К.* Значение немецкого опыта для развития административной юстиции в России // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. С. 108–110 ; *Sommermann K.-P.* Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht europäischer Staaten // Die öffentliche Verwaltung. 2002. Heft 4. S. 133–143 ; *Его же.* Europäisches Verwaltungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts? // DVBl. 1996. S. 889–898. О сравнительном административном праве см. также: Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. М., 2003.

¹⁶⁸ *Зеленцов А. Б., Радченко В. И.* Административная юстиция в России (история и современность). М., 2002. С. 14.

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

¹⁷⁰ Там же. С. 86.

¹⁷¹ Там же. С. 87.

создававшиеся в зависимости как от субъектного состава сторон правовых конфликтов, так и по предметному признаку¹⁷². Таким образом, исторические предпосылки формирования административной юстиции еще более «усиливаются», если мы вспомним практический итог первой крупной дискуссии в российском обществе о возможности создания в России административных судов, а именно принятое в 1917 г. Положение о судах по административным делам.

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

2.6. «Недостаточное количество судей для осуществления эффективного административного правосудия»

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

Нужно также вспомнить и о том, что ежегодно огромное количество выпускников государственных юридических высших учебных заведений находятся в постоянном поиске работы. Конечно, нельзя не согласиться с тем, что претенденты на судебскую должность должны отвечать самым высоким стандартам профессионализма и этики¹⁷⁷. Здесь же уместно отметить, что если ставится вопрос

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

¹⁷³ См.: Там же. С. 142.

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

¹⁷⁵ *Поляков И. Н.* Указ. соч. С. 157–158.

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

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

о «дефиците судейских кадров» для создаваемых административных судов, то, видимо, оппонентами автоматически признается сложный характер административно-правовых споров и соответствующей категории судебных дел. Следовательно, одно это уже требует надлежащей профессиональной юридической подготовки судей по административным делам, чего можно достичь только при специализированном рассмотрении юридических дел¹⁷⁸. Еще в 1999 г. А. К. Соловьева, рассматривая вопрос о необходимости учреждения в России административных судов, предлагала для подготовки судей, которые могут в будущем специализироваться на рассмотрении дел в области публичного управления, включить в учебные планы юридических вузов специальный курс по административному судопроизводству, а также создать специальные учебные заведения по подготовке судей административных судов, в которых будут обучаться лица, работавшие ранее в органах государственного или местного самоуправления¹⁷⁹.

В качестве аргумента против создания административных судов приводится практика учреждения и деятельности уставных судов¹⁸⁰ в субъектах Российской Федерации. Говорят, что последние (там, где они созданы¹⁸¹) рассматривают всего 5–6 дел в год (или не более одного дела в месяц). Поэтому делается предположение о нецелесообразности формирования административного правосудия из-за 5–6 административно-правовых споров в месяц¹⁸². Полагаем, что вряд ли нужно сравнивать количественные и качественные показатели деятельности судов и судей, рассматривающих разные по предмету правового спора дела. Может быть, для уставных судов субъектов РФ рассмотрение 5–6 дел в год и должно считаться нормой. Позволю высказать в известном смысле «крамольную» мысль о том, что даже деятельность Конституционного Суда России, если анализировать количественные показатели его работы (т.е. количество рассмотренных дел и принятых судом постановлений и определений), можно признать в известном смысле «неэффективной», так как им рассматривается в течение одного года незначительное число дел. Нежелание учреждать в субъектах РФ уставные суды является весьма важным показателем их «значимости» в правовой системе субъекта РФ. Видимо, еще не пришло время «триумфального шествия конституционной (или уставной)

¹⁷⁸ О некоторых аспектах конституционно-правового статуса судей, осуществляющих публично-правовые задачи судебной власти, к которым предъявляются особые квалификационные требования см.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации № 233-0 «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 12. Ст. 1174.

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

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

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

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

юстиции» по региональным территориям Российской Федерации. Тем не менее в литературе практически не встречается мнения, в соответствии с которым отрицалась бы необходимость существования уставных судов из-за незначительного количества дел, рассматриваемых в течение одного года. Таким образом, содержание конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации из-за 5–6 рассмотренных дел в год считается правильным, а формирование административной юстиции ради 30 и более тысяч дел в год безапелляционно отвергается?!

Приведенные выше «новейшие» аргументы против учреждения в России административных судов все чаще анализируются не только учеными, но и юристами-практиками. Некоторые из них выражаются весьма категорично, но по сути верно: «Всякие рассуждения о недоступности для граждан подобных (т.е. административных. – Ю. С.) судов, больших территориях и тому подобном – это не более чем демагогия тех, кто не заинтересован в появлении в России работающих по-новому, эффективных административных судов, способных наконец прекратить произвол органов исполнительной власти и чиновников всех уровней»¹⁸³.

3. Кодекс административного судопроизводства – процессуальная основа деятельности административных судов

Как известно, вряд ли без теоретических обоснований необходимости установления или учреждения того или иного административно-правового института возможны разработка и принятие эффективно действующего нормативного правового акта, который регулировал бы систему отношений в соответствующей области административного права. Поэтому проблема разработки специального процессуального закона – *Кодекса административного судопроизводства* – непременно увязывается в настоящее время с созданной теоретической концепцией административного судопроизводства¹⁸⁴. Несмотря на достигнутый высокий уровень аргументации целесообразности формирования специализированного административного судопроизводства в административных судах, авторы отмечают отсутствие ясности в самой концепции административного правосудия, в его соотношении с конституционным понятием «административное судопроизводство» и «административная юстиция»¹⁸⁵. В. Митюков считает, что «абстрактный контроль – это область конституционного судопроизводства, а конкретный нормоконтроль – сфера других видов судопроизводства, в том числе и административного»¹⁸⁶. По мнению Ю. Тихомирова, при создании системы административного судопроизводства главным является определение его объема, характера и природы. К сфере административного судопроизводства он относит: 1) административные дела,

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

¹⁸⁴ См.: Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный Конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть»: Инициативный проект с комментариями. М., 2001 ; Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : материалы конф. М., 2001.

¹⁸⁵ См.: Тихомиров Ю. Административное судопроизводство в России : проблемы развития // Рос. юстиция. 1998. № 8. С. 35. См. также: Махина С. Н. Административный процесс : проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999.

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

возникающие в сфере государственного управления и регулирования; 2) споры, возникающие из административных правоотношений; 3) дела по защите прав и свобод граждан в сфере управления¹⁸⁷. Теоретические конструкции в системе административного процесса и административной юстиции предоставляют возможность изучения и выделения специальных признаков административного судопроизводства и принципов, на которых он может устанавливаться.

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

На это нацеливает и зарождающееся законодательство об административном судопроизводстве. О целесообразности разработки законодательного акта, устанавливающего *административно-судопроизводственные процедуры* (процессуальные правила административного судопроизводства), в административно-правовой и гражданско-процессуальной литературе говорилось в течение нескольких последних лет. О необходимости разработки и принятия правил административного судопроизводства, являющихся первостепенной задачей изменения судебной системы страны, а также о создании Кодекса административного судопроизводства в 1999 г. писала, например, А. К. Соловьева. Она предлагала закрепить в этом Кодексе такие принципиальные положения, как: быстрота рассмотрения дела, обеспечивающая оперативное пресечение правонарушений со стороны органов управления; экономичность процесса и доступность обращения в суд; обеспечение права на защиту и гарантии равенства сторон в публичном правоотношении; неотвратимость ответственности государственных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих за действия, нарушившие права и свободы физических или юридических лиц; обязанность органов публичного управления доказать законность их действий и возместить причиненный субъектам права ущерб; контроль суда за исполнением принятого решения по делу, возникшему из публичных правоотношений¹⁸⁸.

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

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

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

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

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

Интересные теоретические рассуждения по поводу административного процесса высказаны А. А. Деминым, который полагает, что в области права понятие процесса неразрывно связано с разбирательством спора, а при реализации компетенции государственного органа спор в правовом смысле отсутствует. Тогда (т.е. при отсутствии спора) государственный орган действует не в рамках юридического процесса, а в рамках процедуры функционирования этого органа. Административно-процессуальные отношения возникают, по мнению А. А. Демина, только при трехстороннем характере отношений: две стороны и арбитр¹⁹¹. Кроме того, ученый отмечает, что характер содержания административного процесса, его сущностный смысл требуют признать обращение к уполномоченному государством на разрешение административного спора органу с административным иском¹⁹².

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

И. В. Панова, несмотря на несколько изменившееся представление о роли административного судопроизводства в системе административно-правового регулирования, признает, что формирование административного судопроизводства являет собой специальный порядок «рассмотрения административного дела судами на основе норм административного права»¹⁹⁵. При этом она делает вывод о том, что возникающие из административно-правовых отношений дела, являясь по сути административными делами, не относятся к административному судопроизводству, так как рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства¹⁹⁶. Вряд ли можно согласиться с мнением И. В. Пановой, что специфика административного судопроизводства проявляется в том, что административные суды выступают «органом карающим», ибо привлекают правонарушителей к административной ответственности¹⁹⁷.

По мнению А. А. Демина, Административно-процессуальный кодекс РФ может состоять из Общей и Особенной частей. В Общую часть он включает: понятие, принципы, структуру органов разрешения административных споров и другие вопросы; в Особенную часть – специфику рассмотрения административных спо-

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

¹⁹² См.: Там же. С. 32.

¹⁹³ Демин А. А. Теория административного процесса нуждается в совершенствовании // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2003. С. 151.

¹⁹⁴ О понятии и содержании административно-правового спора см.: Зеленцов А. Б. Административный спор как правовая категория // Там же. С. 161–174.

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

¹⁹⁶ См.: Там же.

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

ров в зависимости от сферы применения: по жалобам граждан, дисциплинарные, налоговые, земельные, строительные и другие споры¹⁹⁸. Таким образом, А. А. Демин полагает, что Административно-процессуальный кодекс должен предусматривать наличие многочисленных субъектов рассмотрения возникающих в сфере управления споров. На наш же взгляд, Административно-процессуальный кодекс должен регламентировать процедуру рассмотрения спора специализированным административным судом (специализированными судьями). Как было уже указано, в марте 2003 г. Совет при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия обсудил проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации». Этот законопроект включает в себя шесть разделов:

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

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

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

IV. Особое производство (восстановление утраченного судебного производства).

V. Исполнительное производство (исполнение судебных решений).

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

Впереди – внимательное ознакомление юридической общественности с упомянутым проектом, который разработала рабочая группа ученых и практиков, в том числе и авторы инициативного проекта федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве» Н. Г. Салищева и Е. Б. Абросимова¹⁹⁹. Указанный законопроект уже обсуждается учеными-юристами. По мне-

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

¹⁹⁹ См.: Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть»: инициативный проект с комментариями. М., 2001.

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

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

Таким образом, мы «возвращаемся» к терминологии, используемой еще сто лет назад российскими учеными-административистами в разработке собственных концепций административной юстиции. Например, В. Л. Кобалевский писал, что «административный иск служит отличительным признаком административной юстиции. Иск выражается в требовании чего-либо в соответствии с нормами права»²⁰⁴. В ходе судебного разбирательства административного иска, проведенного административным судьей, выясняются и оцениваются правовые требования²⁰⁵.

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

²⁰⁰ См.: Пospорили гражданин и государство : беседа В. Щедрина с заместителем председателя Верховного Суда РФ В. И. Радченко // Рос. газета. 2003. 13 февр.

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

²⁰² См.: Там же. С. 144.

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

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

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

административный ответчик; прокурор; определенные лица и организации; свидетели; эксперты; специалисты; заинтересованные в решении суда третьи лица; представитель; адвокат.

В числе основных задач административного судопроизводства называются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел, хотя, к сожалению, нет определения понятия «административное дело». Данное понятие законодателем формально никогда не определялось. Поэтому споры по существу этой категории велись в прошлом и продолжаются в настоящее время. С нашей точки зрения, целесообразно, оставляя уже сложившиеся понятия в административно-деликтном законодательстве²⁰⁶, создавать новые. Например, КоАП РФ использует термин «дела об административных правонарушениях». Иногда в литературе предлагают вместо этого термина говорить о «делах об административной ответственности». Но почему же тогда мы не говорим о «делах об уголовной ответственности»²⁰⁷? Потому что это было бы с правовой точки зрения неграмотно. Ведь речь идет о правонарушении, точнее, о деле, посвященном конкретному правонарушению (уголовному или административному). Поэтому и теория, и практика уже выработали соответствующие категории: дела о преступлении (*уголовные дела*), дела об административном правонарушении, которые можно было бы назвать *административными делами*. Однако законодатель использует термин «дела об административных правонарушениях». Такова логика: уголовные дела рассматриваются в порядке уголовного судопроизводства; гражданские дела – в порядке гражданского судопроизводства; арбитражные дела – в порядке арбитражного судопроизводства; конституционные дела (споры) – в порядке конституционного судопроизводства; административные дела – в порядке административного судопроизводства.

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

Важнейший принцип состязательности и равноправия сторон также находит отражение в тексте законопроекта. Весьма детально устанавливается в нем подсудность дел административным судам (мировому судье, межрайонному суду, окружному суду, Верховному Суду РФ). В нормах законопроекта можно встретить такие термины, как «административная процессуальная правоспособность», «административная процессуальная дееспособность», «процессуальное правопреемство». Обязанность доказать законность обжалуемого решения, действия (бездействия) лежит на административном ответчике.

Немаловажным считаем и вопрос о наименовании процессуального кодекса, содержащего механизм административного судопроизводства. С нашей точки зрения, целесообразно разрабатывать не Кодекс административного судопроизводства,

²⁰⁶ См., например: *Игнатенко В. В.* Административно-деликтное законодательство : понятие и функции // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург, 2003. С. 196–209.

²⁰⁷ О назначении, содержании и функциях юридической ответственности см., например: *Липинский Д. А.* Проблемы юридической ответственности. СПб., 2003. С. 204–378.

производства, а Административный процессуальный кодекс, т.е. это логично будет дополнять ряд процессуальных законов России.

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

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

1) «правоохранительная», «юрисдикционная» или «деликтная» теория административного процесса имеет право на существование и может, с нашей точки зрения, развиваться, отстаивая идею о том, что административный процесс представляет собой в указанном смысле слова правоприменительную, правоохранительную и контрольно-надзорную *административную деятельность*, которая проводится в нормативно установленном порядке. «Деликтный» административный процесс осуществляется многочисленными должностными лицами с целью применения меры принуждения к физическим или юридическим лицам или для разрешения индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления, а именно поэтому и не относится к административному процессу, понимаемому как административное судопроизводство;

2) нормативные положения Конституции РФ 1993 г. об осуществлении судебной власти посредством *административного судопроизводства* являются конституционно-правовым базисом, на котором и будет происходить в ближайшие годы

²⁰⁸ См., например: Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 137–155; *Ее же*. Тенденции развития процессуального законодательства в свете общей теории права // Государство и право. 2003. № 2. С. 104–108.

²⁰⁹ См.: Россинский Б. В. О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства. М., 2003. С. 150–153.

²¹⁰ См.: Стариков Ю. Н. Новое соотношение современного административного и административно-процессуального права (к вопросу об учреждении в России административных судов и формировании административного судопроизводства). М., 2003. С. 123–129.

построение российской административной юстиции как организационно-правовой формы административного процесса;

3) становление теоретической концепции административной юстиции и развитие процессуального законодательства об административном судопроизводстве будут способствовать появлению нового взгляда на административный процесс и, следовательно, созданию «новой» отрасли российского процессуального права – административного процесса;

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

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

Ю. Н. Стариков

ЧЕМ МОЖЕТ ЗАКОНЧИТЬСЯ В 2009 г. ДИСКУССИЯ ОБ УЧРЕЖДЕНИИ В РОССИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ И РАЗВИТИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ?*

У врагов наших есть нарезные ружья, но нет усердия-с; у нас же хотя нет нарезных ружей, но есть усердие-с. И притом дисциплина-с.

М. Салтыков-Щедрин.
«Благонамеренные речи»

Как можно не согласиться с приведенным в эпиграфе к настоящей статье мнением одного из персонажей М. Е. Салтыкова-Щедрина? «У нас» с «дисциплинированным» *усердием* на протяжении сотни лет (особенно активно в течение последних десяти лет) учеными, законодателями и юристами-практиками обсуждается идея становления в стране административного правосудия и даже учреждения административных судов. У наших же соседей (как близких, так и дальних) *действуют* административные суды, осуществляющие административное правосудие. И тамошние государственные деятели, и законодатели однажды решили без долгих дискуссий, что в правовом государстве должны быть *административное правосудие* и *административные суды*. Теперь исследователи в этих странах (как и положено) заняты обсуждением и разрешением возникающих в практике административного правосудия проблем; они пытаются его совершенствовать, изменять и приводить в соответствие с новыми тенденциями развития судебной системы. Нас же

* Статья впервые была опубликована в книге: Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвященной 50-летию юбилею юрид. фак. Воронеж. гос. ун-та (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Вып. 5, ч. 2 : Административное и муниципальное право. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. С. 400–421.