

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.

интересует, как видно, лишь сам процесс дискуссии, которая так и не приводит к какому-либо конечному результату. Причем с усердием принимаются и итоговые решения (о них речь пойдет далее), которые будут долго потом определять будущность того или иного правового института, в данном случае административного судопроизводства.

Всякая правовая идея и концепция, любая проблема современного правотворчества, построения и функционирования судебной или административной систем должны всесторонне обсуждаться и объективно оцениваться профессиональным сообществом. Ученые должны определять будущность исследуемой проблематики, предлагать новые решения, разрабатывать соответствующие законопроекты. Если появились проблема или новая идея, то в итоге они должны находить какое-то разрешение. Административное судопроизводство (правосудие), к сожалению, так и не стало той проблемой, разрешение которой можно было бы увидеть «на горизонте». По нашему мнению, этот важнейший административно-процессуальный институт так и не получил в течение последних лет какого-либо позитивного нового осмысления и развития.

В мае 2009 г. в известной газете было напечатано: «Несколько лет назад предлагалось ввести специальные административные суды. Там у судей был бы глаз наметан, и они, как планировалось, могли бы чутко прислушиваться к голосу гражданина. Но идея не прошла по различным причинам, хотя публично против нее почти никто не высказывался»<sup>1</sup>. Наряду с административными судами предлагалось принятие и Кодекса административного судопроизводства. Следует напомнить, что, по сведениям Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева, проект Кодекса административного судопроизводства в начале 2008 г. был во второй раз направлен в Государственную Думу для рассмотрения<sup>2</sup>. В январе 2008 г. профильный правовой комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ, обсудив проект Кодекса об административном судопроизводстве, поддержал инициативу принятия данного процессуального закона<sup>3</sup>. И вот сегодня в условиях, когда фактически против этого проекта «почти никто не высказывался», тем не менее его принятие считается нецелесообразным.

На состоявшемся 19 мая 2009 г. Совете судей страны Председатель Верховного Суда РФ В. М. Лебедев сообщил о степени реализации старой идеи об уравнивании «перед лицом правосудия чиновников с обычными гражданами»<sup>4</sup>: «Есть надежда, что в этом году (т.е. в 2009 г. – Ю. С.) будет решен вопрос с введением специальных процедур для рассмотрения административных споров. Мы подготовили соответствующий законопроект, который дополняет новыми главами Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы»<sup>5</sup>. Таким образом, к сожалению, получается, что «верх» над идеей принятия Кодекса административного судопроизводства взяли предложения о включении в два указанных процессуальных закона специальных глав. Журналист пишет: «Для про-

<sup>1</sup> Куликов В. Уравнение с известными : Верховный Суд проверит все коррумпированные дела против высоких персон // Рос. газ. 2009. 20 мая.

<sup>2</sup> См.: Куликов В. Арест на договорной основе // Рос. газ. 2008. 31 янв.

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> Куликов В. Уравнение с известными...

<sup>5</sup> Там же.

стого человека это уже детали, лишь бы он мог встать на один уровень с сильными мира. Хотя бы в зале суда»<sup>6</sup>. Может быть, для простого человека это – детали, но ведь законы принимают не простые люди, тем более что «административными ответчиками» в зале суда станут также не «простолюдины». Конечно, идеальной является ситуация, когда законодатели из всех дискуссионных предложений выбирают самые правильные, полезные и значимые. Но, видимо, на примере административного правосудия будет избран другой подход.

Во-первых, если отвечать на поставленный в названии настоящей статьи вопрос, то получается, что многолетняя дискуссия малоаргументированно заканчивается не практическим учреждением в стране административных судов и не принятием Кодекса административного судопроизводства, а включением в Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы специальных глав, в которых будут установлены административно-процессуальные нормы, обеспечивающие порядок разрешения административно-правовых споров. Разумеется, что и такое *административно-правовое новеллирование* – один из возможных итогов реформы законодательства, в том числе и правовых норм о судебной системе. Однако всегда хочется лучшего варианта разрешения дискуссионной проблемы. Во-вторых, именно такой подход к разрешению проблемы станет на будущие годы определенным «полигоном» для проверки жизнестойкости и полезности идеи формирования административных судов. Может быть, тогда новая практика осуществления административного правосудия на иной процессуальной основе породит и новые дискуссии, посвященные административно-процессуальному праву в России. Следовательно, можно надеяться и на начало нового спора относительно института административного судопроизводства, но уже, как можно предположить, на иной (в определенной степени) теоретико-практической платформе. Результатом новой дискуссии может стать даже возврат к идее учреждения в стране административных судов и принятие Кодекса административного судопроизводства.

К сожалению, процесс «усердного» обсуждения на протяжении многих лет проблемы административного процесса, административного правосудия и административных судов не привел ни ученых, ни законодателей, с нашей точки зрения, к современному правильному итоговому решению. При этом можно упрекнуть нас, исследователей данной проблемы, в том, что мы не предприняли каких-то глобальных и очень значимых усилий по дальнейшей разработке очень важного и сложного административно-процессуального института. В 2008–2009 гг. мы вновь ограничились лишь констатацией уже достигнутого рубежа в данной сфере научных исследований и пересказыванием своих или простым анализом чужих, но одинаковых (или очень похожих) мнений, немного изменяя и по-другому интерпретируя.

В таком научно-исследовательском формате вряд ли появятся убедительные аргументы, которые заинтересовали бы законодателя и, конечно, представителей политической элиты, всегда существенно влияющей на процесс принятия решений по важнейшим вопросам государственно-правового строительства. Кстати, как видно из научных публикаций, на «повторяемость» аргументации и мнений

---

<sup>6</sup> Куликов В. Уравнение с известными...

авторов указывает, например, и М. Я. Масленников. С нашей точки зрения, он весьма активно и не менее продуктивно, но, разумеется, по-своему разрабатывает проблемы административного процесса<sup>7</sup>. Ученый предложил для обсуждения интересный и содержательный проект *Российского административно-процессуального кодекса*<sup>8</sup>. Очевидно, автору проекта хочется знать мнение ученых по основным принципиальным положениям. Думается, что уже наступило время для обсуждения данного законопроекта. Нам, например, как и О. В. Гречкиной<sup>9</sup>, некоторые его положения представляются спорными. Учитывая современные сложности в понимании структуры административного процесса и его главного предназначения в правовой системе, сомнительным можно посчитать само название данного законопроекта, а именно «Административно-процессуальный кодекс». Если, как пишут большинство ученых, административных процессов в России «много», то получается, что должно быть много и административно-процессуальных кодексов!? А это уже правильным законодательством не назовешь. Тем более что М. Я. Масленников термин «административный процесс» вынужден в важнейших статьях предлагаемого законопроекта все же идентифицировать с «производством по делам об административных правонарушениях». Например, раздел IV проекта Кодекса называется «Условия (порядок) ведения административного процесса». Однако во всех входящих в данный раздел статьях в наименовании не обнаруживается административно-процессуальной терминологии, а именно во всех случаях речь идет о производстве по делам об административном правонарушении. Не спасает от такого противоречия и указание автора законопроекта в ст. 5 на то, что «административный процесс – ... порядок установления ... события совершения административного правонарушения, лица, виновного в его совершении» и т.д.

Подтвердить отсутствие «продвинутой» в разрешении теоретических вопросов и «вялость» самой дискуссии об административном процессе или административном судопроизводстве можно ссылками на опубликованные в 2008–2009 гг. научные статьи, содержащие мнения ученых по данным вопросам<sup>10</sup>.

Однако вначале следует еще раз отметить, что российскими учеными *административное судопроизводство* (административное правосудие) традиционно рас-

<sup>7</sup> См.: Масленников М. Я. Российский административный процесс : триединство процессуальной нормы, содержания и формы // Адм. право и процесс. 2008. № 2. С. 2–9.

<sup>8</sup> См.: Масленников М. Я. Российский административно-процессуальный кодекс (проект) // Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. № 4. С. 11–84.

<sup>9</sup> См., например: Гречкина О. В. Еще раз об административном процессе // Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. № 4. С. 85–94.

<sup>10</sup> См., например: Бахрах Д. Н. Этапы становления административного судопроизводства в России // Рос. юрид. журнал. 2008. № 1. С. 119–123; Дёмин А. А. Материальное и процессуальное в административных правоотношениях // Адм. право и процесс. 2007. № 2. С. 6–9; Шатов С. А. Структура административного процесса // Там же. С. 16–18; Казина Т. В. О некоторых проблемах административной юстиции в современной России // Там же. 2008. № 1. С. 31–32; Масленников М. Я. Российский административный процесс : триединство процессуальной нормы, содержания и формы. С. 10–13; Его же. Административный процесс : теория и практика / отв. ред. А. С. Дугенец, М., 2008; Его же. Безадресная концепция «широкого» административного процесса перспективы не имеет // Полицейское право. 2008. № 1. С. 13–16; Гречкина О. В. Еще раз об административном процессе. С. 85–94; Ее же. Проект программы дисциплины «Административное процессуальное право» // Там же. С. 95–98.

сматривается с таких точек зрения, как: 1) теоретико-правовая модель установления системы разделения властей; 2) форма осуществления судебной власти (административная юстиция); 3) вид *административного процесса* и отрасль российского процессуального законодательства (т.е. именно законодательства об административном судопроизводстве), процессуальная форма деятельности *административных судов* (идея создания которых находится долгие годы на стадии обсуждения в России).

О «прошлом» административного правосудия, его исторических корнях и этапах развития, современном правовом регулировании и «цивилизованном» будущем написано огромное количество статей, монографий, диссертаций<sup>11</sup>. На протяжении последних десяти лет этой тематике посвящено множество научных форумов, семинаров, конференций. Здесь можно вспомнить, что в середине первого десятилетия XXI в. одним из важных итогов проводимой дискуссии об административной юстиции в России наметился «поворот» в поиске терминологических характеристик в области данной сферы административно-правовых отношений. Административная юстиция стала все больше «измеряться» как институт «административного судопроизводства» и «административного правосудия». В 2005 г. научно-практические конференции<sup>12</sup>, проводимые в России, посвящались не столько проблеме административной юстиции, сколько *административному правосудию*. Термин «административное правосудие» подтверждает замысел организаторов научных форумов о необходимости концентрации внимания на продуктивном с научно-практической точки зрения подходе к анализу этой проблемы и, следовательно, построению в нашей стране разумной модели административной юстиции.

Может показаться, что сама по себе простая замена понятий (*административная юстиция* на *административное судопроизводство*) не содержит полезного потенциала и не способствует достижению логических выводов из анализа проблемы административного правосудия. Как можно предположить, именно поиск точного смысла конституционно-правовых норм о сущности и значении соответствующих понятий позволит подойти к правильному пониманию сущности административной юстиции как организационно-правового явления, в содержании которого и заключается соответствующий вид государственной деятельности по обеспечению и защите субъективных публичных прав человека и гражданина, установлению режима законности и порядка в системе публичного управления.

Например, обратимся к докторской диссертации С. З. Женетль на тему «Административный процесс и административные процедуры в условиях админист-

---

<sup>11</sup> Подробный анализ мнений ученых, глубоко исследующих данную проблему, был дан, например, в следующих статьях: *Старилов Ю. Н.* «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2006. № 1. С. 110–141 ; *Его же.* Российский административный процесс : от «широты» или «узости» понимания к поиску «реального» содержания и формированию полезной модели // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 20 : Судебная реформа и правосудие в Российской Федерации : соотношение, правовое качество и проблемы / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2006. С. 132–164.

<sup>12</sup> См., например: Теоретические и практические проблемы административного правосудия : материалы науч.-практ. конф. (Москва, 8–9 декабря 2005 г.). М., 2006.

ративной реформы»<sup>13</sup>. Следует сказать, что в данной диссертации имеется перечень новых положений и предложений, которые позволяют говорить о том, что диссертация является докторской. Но, несомненно, есть и проблемы. Например, в первой главе диссертации С. З. Женетль изучает теоретические проблемы административно-процессуальной деятельности. Она пишет: «Научная дискуссия о содержании юридической категории «административный процесс» в отечественной науке административного права продолжается не одно десятилетие»<sup>14</sup>. Читателям напоминает, что «в науке административного права в настоящее время можно говорить о наличии двух концепций в подходе к проблеме о сущности и значении употребления категории «административный процесс» – юрисдикционной и управленческой»<sup>15</sup>. Далее идут ссылки на таких авторов, как Н. Г. Салищева, В. М. Горшенев, В. Д. Сорокин, много сделавших для развития проблемы административного процесса; исследуется категория «административная юстиция», которая, по мнению соискателя, «охватывает «сферу контроля со стороны судов за актами и действиями исполнительной власти на предмет соответствия их закону, а также применения мер административной ответственности за правонарушения»<sup>16</sup>; обосновывается «необходимость соблюдения принципа, согласно которому правосудие должны осуществлять только суды»(!). Далее С. З. Женетль делает вывод о том, что «необходима разработка отдельного законодательного акта, регулирующего отношения в сфере административного судопроизводства, который, опираясь на доктрину административного права, вобрал бы в себя все лучшее из достижений отечественной и зарубежной процессуальной науки и практики»<sup>17</sup>. И наконец, в качестве главнейшего вывода диссертации предлагается считать следующий: «Институт судебного обжалования решений и действий должностных лиц органов исполнительной власти нуждается в дальнейшем совершенствовании путем создания системы административных судов и принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>18</sup>. Специалисту ясно, что все из упомянутых умозаключений по вопросу административного процесса и административного судопроизводства были уже многократно исследованы в науке административного права.

Профессор Д. Н. Бахрах, знающий содержание данной проблематики и самого спора об административном процессе и административном судопроизводстве, написал много статей<sup>19</sup>, в которых остро критиковал мнение автора настоящей статьи по этим же вопросам. В 2008 г. Д. Н. Бахрах обобщил свои взгляды относительно этапов становления административного судопроизводства в России<sup>20</sup>. Рассмат-

<sup>13</sup> См.: Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. 38 с.

<sup>14</sup> Женетль С. З. Указ. соч. С. 14.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Там же. С. 15.

<sup>17</sup> Там же. С. 22.

<sup>18</sup> Там же. С. 35.

<sup>19</sup> См., например: Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Гос. и право. 2005. № 2. С. 19–25; *Его же*. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. № 5. С. 38–41.

<sup>20</sup> См.: Бахрах Д. Н. Этапы становления административного судопроизводства в России. С. 119–123.

ривая содержание формирования административного судопроизводства, ученый высказывает и свои мнения по поводу некоторых дискуссионных моментов принципиального характера. Например, Д. Н. Бахрах, начиная статью с упоминания конституционно-правовых основ административного правосудия, определяет, что «административное судопроизводство – это рассмотрение судами административных дел в порядке, установленном нормами административно-процессуального законодательства»<sup>21</sup>. Оспаривая идею учреждения в России специальных административных судов, он приводит старые аргументы, например: а) «правосудие по административным делам будет удалено от граждан: им придется ехать в межрайонные суды»<sup>22</sup> (как будто бы сейчас гражданам не приходится ездить в весьма удаленные от них арбитражные апелляционные или кассационные суды, районные суды общей юрисдикции! Да и, впрочем, как известно, сами судьи пока «не желают» для рассмотрения споров прибывать к истцам или ответчикам!); б) «это ослабит роль районных судов»; в) «потребуется реконструкция арбитражных судов, в системе которых с 1995 г. действуют коллегии по административным делам»; г) «для этого потребуются капитальные затраты»<sup>23</sup>. Не входя в дискуссию по данным положениям, так как они уже неоднократно анализировались в работах автора настоящей статьи, следует заметить, что эти аргументы с момента публикации статей Д. Н. Бахраха в 2005 г. не приросли новым содержанием. Не изменилось его мнение и относительно основных признаков административного судопроизводства (особый вид правосудия; решение административных дел). А в качестве главных мер по совершенствованию административного судопроизводства ученый предлагает «расширять административную преюдицию»<sup>24</sup> с тем, чтобы «разгрузить суды от мелких, простых дел»; здесь же позитивно оценивается давно высказанная идея о создании «Федеральной административной службы».

Мы уже излагали свое мнение<sup>25</sup> о предложении И. В. Пановой по созданию в России Федеральной административной службы<sup>26</sup>. В полномочия этой службы предлагалось включить вопросы рассмотрения общих и специальных административных жалоб; обязательную досудебную процедуру; применение административной ответственности по отношению к физическим или юридическим лицам (так называемая внесудебная административная процедура); пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях и т.д.<sup>27</sup> Как видно, типично административными мерами предлагается улучшить судебную систему страны. Автор путает цели и задачи административной и судебной реформ.

<sup>21</sup> Бахрах Д. Н. Этапы становления административного судопроизводства в России. С. 119.

<sup>22</sup> Там же. С. 120.

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> Об этом Д. Н. Бахрах уже писал в 2007 г. (см., например: Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство в России в начале XXI века // *Полицейское право*. 2007. № 1. С. 16).

<sup>25</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Совершенствование судебной и административной систем (властей) – важнейший фактор усиления государственных гарантий реализации концепции четырех «и» // *Юридические записки : сб. науч. трудов*. Вып. 21 : Государственные гарантии : правовые декларации или реальность / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2008. С. 222–251.

<sup>26</sup> См.: *Панова И. В.* Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел // *Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ*. 2007. № 4. С. 25.

<sup>27</sup> См.: Там же.

Исследователи проблемы административного судопроизводства почему-то полагают, что проблему формирования административных судов можно решать не самим учреждением судов, а каким-то эффективным способом досудебного регулирования споров или конфликтов.

Итоговыми рассуждениями Д. Н. Бахраха по совершенствованию системы административного судопроизводства являются следующие: либо принятие кодекса административного судопроизводства, либо внесение «поправок и большого числа новых норм в ГПК, АПК и КоАП»<sup>28</sup>. Именно второй вариант ученый считает предпочтительным. Как уже было отмечено в начале настоящей работы, такой подход в развитии законодательства об административном правосудии рекомендует ныне и Верховный Суд РФ. Вместе с тем если вспомнить мнение Д. Н. Бахраха, высказанное им в 2005 г. при анализе проекта федерального закона «Об административном судопроизводстве», то оно заключалось в следующем: нормы данного законопроекта войдут в «систему норм нового и очень демократичного института административного права – института административного судопроизводства. Можно предположить, что развитие этого института со временем повлечет появление новой отрасли процессуального права – административно-судебного права»<sup>29</sup>.

Авторитетный ученый в области исследования административно-правовых проблем, профессор Н. Г. Салищева, детально рассматривая современные концепции и научные взгляды ученых на сущность и содержание административного процесса, отмечает принадлежность административного судопроизводства к соответствующей группе административно-процессуальных отношений, которые возникают при оспаривании в судах нормативных и ненормативных (индивидуальных) правовых актов и действий органов публичной администрации и их должностных лиц<sup>30</sup>. Она совершенно справедливо отмечает особенности административного судопроизводства, которое устанавливается в проекте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, например оперативность и краткие процессуальные сроки; определенные ограничения круга субъектов спорных отношений; возложение бремени доказывания на орган (должностное лицо) публичной администрации, активная роль суда в процессе; органы исполнительной власти выступают в административном судопроизводстве в качестве административного ответчика<sup>31</sup>.

А. А. Дёмин начинает свое исследование современных процессуальных правоотношений в административном праве словами «административный процесс – это процедура выяснения правовой истины в порядке административного иска»<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Бахрах Д. Н. Этапы становления административного судопроизводства в России. С. 119–123.

<sup>29</sup> Бахрах Д. Н. Проблемы административного судопроизводства // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина : сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практ. конф. (Тюмень, 17–19 ноября 2005 г.) : в 5 ч. / под ред. Г. Н. Чеботарева. Тюмень, 2006. Ч. 3. С. 9.

<sup>30</sup> См.: Салищева Н. Г. Административно-процессуальные отношения : развитие на современном этапе, проблемы законодательного регулирования // Труды Института государства и права РАН : административные правоотношения : вопросы теории и практики / отв. ред. Н. Ю. Хамаева. М., 2009. № 1. С. 24.

<sup>31</sup> См.: Там же. С. 25–27.

<sup>32</sup> Дёмин А. А. Процессуальные правоотношения в административном праве // Труды Института государства и права РАН : административные правоотношения : вопросы теории и практики / отв. ред. Н. Ю. Хамаева. М., 2009. № 1. С. 29.

и заканчивает статью выводом, что «требование гражданина в административном суде следует признать административным иском»<sup>33</sup>. Рассматривая понимание административного процесса в узком смысле, автор подчеркивает особую роль суда в системе правового регулирования. При этом А. А. Дёмин считает, что «вряд ли следует превращать суд в обычный государственный административный орган применения ответственности»<sup>34</sup>, обосновывая данный вывод фактом расширения компетенции суда в области принятия решений о применении административной ответственности. Правда, остается неясным, каковы особенности и предметная принадлежность деятельности судов по административным делам (если их рассматривать широко) в случаях разрешения административно-правовых споров между гражданами и административными органами.

Изучению *судебных* административно-процессуальных отношений посвящена короткая статья Б. Тулиновой, которая, как и многие другие авторы, начинает свой труд с констатации: «Известны два вида административно-процессуальных правоотношений: несудебные и судебные»<sup>35</sup>. Под *судебно-административными* процессуальными отношениями автор понимает систему «основанных на нормах процессуального законодательства организационно объединенных и обусловленных целями и задачами правосудия взаимосвязей, процессуальных действий и взаимодействия субъектов, при руководящей роли суда, с соблюдением процессуальных прав и гарантий участников судопроизводства, осуществляемых в порядке, предусмотренном процессуальным законом, в последовательности и формах, установленных законом, от начала и до завершения производства по делу»<sup>36</sup>. Сложное, громоздкое и малопонятное понятие вряд ли способствует разъяснению ситуации с пониманием административного судопроизводства, которое, в сущности, является формой реализации *судебно-административных* процессуальных отношений.

В новой статье Н. Ю. Хаманевой, указывающей на двойственный характер судебного рассмотрения административно-правовых споров (по процессуальным нормам ГПК РФ и АПК РФ), подытоживается: «Административное судопроизводство характеризуется наличием собственных принципов и процессуальных правил, отражающих материально-правовую природу публично-правовых споров»<sup>37</sup>. Н. Ю. Хаманева вновь отмечает, что «процессуальные особенности рассмотрения административных дел подтверждают недопустимость растворения их в исковой процедуре гражданского процесса»<sup>38</sup>, а также одобрительно относится к идее «создания самостоятельной системы судебных органов (административных судов) и специального процессуального законодательства (Кодекса административного судопроизводства)»<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> Дёмин А. А. Процессуальные правоотношения в административном праве. С. 36.

<sup>34</sup> Там же. С. 34–35.

<sup>35</sup> Тулинова Б. Судебные административно-процессуальные отношения // Труды Института государства и права РАН : административные правоотношения : вопросы теории и практики / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2009. № 1. С. 37.

<sup>36</sup> Там же. С. 39.

<sup>37</sup> Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административно-правовые отношения : теоретические проблемы // Труды Института государства и права РАН : административные правоотношения : вопросы теории и практики / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2009. № 1. С. 47.

<sup>38</sup> Там же.

<sup>39</sup> Там же. С. 48.

А. А. Бадмаев и А. Н. Сагиндыкова также сначала анализируют уже известные подходы к пониманию административного судопроизводства, высказанные различными учеными: а) как производство в судах по делам об административных правонарушениях; б) как судебно-процессуальный порядок разрешения публично-правовых споров. В качестве итогового определения авторы заключают: «Административное судопроизводство – это установленный административно-процессуальными нормами судебно-процессуальный порядок рассмотрения и разрешения административно-правовых конфликтов (административно-правовых споров и административных правонарушений)»<sup>40</sup>. Именно такой подход в понимании административного судопроизводства исследуется многими учеными в течение последних пятнадцати лет в России. Давно созданная теория данных видов административно-процессуальных отношений вряд ли нуждается в постоянном повторении уже высказанных и многократно прокомментированных находящихся в ее содержании основных характеристик, особенностей, выводов и предложений. А производство по применению судьями мер административной ответственности тоже стало исследоваться учеными как административное судопроизводство<sup>41</sup>.

Представители гражданско-процессуальной науки также исследуют практические вопросы осуществляемого судами административного судопроизводства. Например, В. П. Воложанин анализирует производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, которое устанавливается подразделом III раздела II ГПК РФ, включающим несколько видов дел, относящихся к ведению суда: 1) оспаривание нормативных правовых актов полностью или в части; 2) оспаривание решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных, муниципальных служащих; 3) защита избирательных прав и права граждан на участие в референдуме; 4) иные дела, отнесенные федеральным законом к ведению суда. Основным выводом в статье В. П. Воложанина является следующий: «Обладая определенной спецификой, все виды производств – публичное, исковое, особое – представляют собой единый гражданский процесс»<sup>42</sup>. То, что административное судопроизводство со структурной точки зрения находится в системе гражданского процесса и «обладает определенной спецификой», – тезис не новый.

На создание еще более цельной концепции административного судопроизводства и установление за ним качества специального вида правосудия должна быть направлена деятельность Верховного Суда РФ. Известно, что в судебной практике в течение последних лет неопределенными и противоречивыми оставались вопросы рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов. 29 ноября 2007 г. было принято постановление Пленума Верховного Суда РФ № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных

<sup>40</sup> Бадмаев А. А., Сагиндыкова А. Н. О понятии административного судопроизводства // Рос. юрид. журнал. 2008. № 3. С. 63.

<sup>41</sup> См., например: Родина Л. В. Правовой статус мирового судьи в административном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 ; Москаленко С. С. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 ; Гриб У. В. Административное производство по административно-правовым спорам : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

<sup>42</sup> Воложанин В. П. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, и его соотношение с исковым и особым производствами // Рос. юрид. журнал. 2008. № 5. С. 112.

правовых актов полностью или в части»<sup>43</sup>. Теперь судьи судов общей юрисдикции имеют единые требования и рекомендации для обеспечения правильного и единообразного применения законодательства при производстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов. Другим важнейшим решением стало принятие постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»<sup>44</sup>.

Таким образом, судьи судов общей юрисдикции имеют рекомендации по обеспечению правильного и единообразного применения законодательства по делам, возникающим из административных и иных публично-правовых отношений: а) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; б) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Если попытаться проанализировать мнения самих судей об учреждении в стране административных судов, то, как правило, данную идею они всецело поддерживают. Например, Т. В. Казина утверждает, что «создание системы административных судов – это важный показатель укрепления судебной власти в России, вектор, доказывающий продолжение правовой реформы и индикатор роста правосознания российских граждан»<sup>45</sup>. В данном случае судья поддержала старую идею, правда, другими словами.

Установление в судебной системе специализации правосудия по административным делам – важнейшая задача реформы судебной системы, которая устанавливается в настоящее время Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», в п. 2 ст. 4 которого определено: в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. Здесь необходимо отметить, что законодатель включил в текст указанного Закона норму о *специализированных судах*, составляющих систему федеральных судов общей юрисдикции. Такое положение является принципиально верным, ибо судебную власть нужно осуществлять посредством различных видов судопроизводства, в том числе и административного. Следовательно, должны быть учреждены соответствующие суды, т.е. предназначенные для рассмотрения конкретных дел. Статья 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» определяет порядок учреждения специализированных федеральных судов по рассмотрению административных дел. Оппонентам идеи учреждения таких судов можно вновь задать вопрос: по какой причине российский законодатель в очень важном федеральном конституционном законе предусмотрел еще в 1996 г. возможность учреждения специализированных административных судов? Причем эта норма появилась в законе в его первоначальной редакции, т.е. в момент его принятия и обнародования, тогда как многие другие

---

<sup>43</sup> Рос. газ. 2007. 8 дек.

<sup>44</sup> Там же. 2009. 18 февр.

<sup>45</sup> Казина Т. В. Указ. соч. С. 32.

суды (например, арбитражные кассационные или апелляционные) учреждались путем внесения изменений в закон, устанавливающий судебную систему страны.

Как уже неоднократно отмечалось, совершенствование судебной системы должно происходить, главным образом, путем учреждения в стране административных судов. Речь идет о целесообразности учреждения в России административных судов, которые смогли бы более эффективно (по сравнению с нынешним уровнем и качеством судебной защиты, порядком работы государственных органов и должностных лиц) обеспечивать законность деятельности органов исполнительной власти, а также надежно защищать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц. Развитие административного правосудия как формы осуществления судебной власти, кодификация административно-процессуальных норм позволят укрепить административно-правовую защиту. Содержание проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации показывает возможность существования особой административно-процессуальной формы разрешения административно-правовых споров, использование которой будет обеспечивать доступ к правосудию и реализацию в полной мере конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве. Полагаем, что развитие судебной системы в Российской Федерации в рамках ее реформирования еще может ознаменоваться учреждением специальных административных судов. Следовательно, тогда появится не только возможность углубленного и более динамичного развития теории административного процесса, но и, главным образом, возможность использования института правовой защиты прав и свобод физическими и юридическими лицами.

Судебная система обеспечивает осуществление судебной власти. На судебную власть возлагаются задачи, решение которых в известном смысле возвышает эту власть над законодательной и исполнительной. Судебная система укрепляет государство и обеспечивает единство его правового пространства. Судебная система защищает людей, устанавливает высокие стандарты нормотворчества и административного поведения должностных лиц. Судебная система – система, предоставляющая гражданину чувствовать себя субъектом, который имеет право и способен «судиться» с государством. Поэтому внимание к реформе и развитию этой ветви государственной власти должно быть особое.

Совершенствование российского административно-процессуального законодательства и модернизация административного процесса, уточнение понятий и юридического значения административно-процессуальных норм и самой деятельности субъектов административного права, реформирование системы публичного управления и пересмотр устоявшихся в науке некоторых догм приводит исследователей к необходимости уточнения весьма конкретных понятий административно-процессуальной науки и выбору основных направлений совершенствования административно-процессуального законодательства.

Если вновь приступить к дискуссии о сущности российского административного процесса (2000–2009 гг.) и проанализировать различные точки зрения по этому вопросу (по сути, одни и те же, если анализировать мнения ученых), то получается, что административный процесс и далее будет оставаться в стороне от «столбовой дороги», по которой должно происходить развитие административно-процессуальной теории, а именно от его понимания как административного

судопроизводства (административного правосудия). Можно представить себе даже то, что в теории административного права могут складываться и сосуществовать множество административных процессов. Однако такую одноименную структуру невозможно сформировать на уровне законодательного регулирования, не совершив при этом многих методологических и терминологических ошибок.

Выводом критического характера, который можно сформулировать в конце настоящей статьи, является очевидное нежелание специалистов в области административного процесса и административного правосудия находить новые аргументы как в пользу учреждения административных судов и принятия Кодекса административного судопроизводства, так и в пользу любых иных подходов к реформе этих процессуальных институтов. Как было показано, дискуссия по данным спорным и актуальным проблемам «застыла» и в постановке проблемы, и в ее содержательном разрешении на уровне мнений, обоснований, аргументов, высказанных в литературе пять-десять лет назад. Вот именно в таких «скудных» научно-теоретических условиях и происходит в настоящее время поиск «оптимальной» для нашей страны модели административной юстиции.

Ю. Н. Стариков

### АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ В РОССИИ В 2012 ГОДУ: НАЧАЛО НОВОГО ЭТАПА ДИСКУССИИ И РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАВОВОЙ НОРМЫ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ\*

Название этой статьи обязывает автора показать процесс появления нового этапа в дискуссии об административном судопроизводстве и о необходимости полноценной реализации нормы Конституции Российской Федерации об *административном правосудии* как особой формы осуществления судебной власти в стране. Наличие в тексте Конституции Российской Федерации термина «административное судопроизводство» не только обуславливает потребность в соответствующем толковании данной нормы, но и, в первую очередь, заставляет политическую элиту, высших должностных лиц, органы государственной власти формировать на практике «подходящий» институт, призванный контролировать деятельность административных органов и обеспечивать режим законности осуществления ими государственных функций.

В 2012 г. в практике обсуждения основополагающих тем и одновременно современных проблем государственно-правового строительства высшими должностными лицами страны и видными политическими деятелями обнаружилась новая тематика – *качество государства*, обеспечивающего демократическое развитие страны и режим законности функционирования государственно-властных институтов.

Качество государства связывается со многими демократическими институтами, процедурами, режимами, порядками и с демократией в целом. Качество

---

\* Статья была впервые опубликована в научном журнале: Вестник Воронежского государственного университета. 2012. № 2 (13). С. 128–153.

© Стариков Ю. Н., 2013