

**«ОДНОЗНАЧНОЕ УКАЗАНИЕ»
ПОСЛЕДОВАЛО В ЭПОХУ МОДЕРНИЗАЦИИ:
ЛОГИЧНОЕ ЗАВЕРШЕНИЕ ДИСКУССИИ
О НЕОБХОДИМОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
(АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА) В РОССИИ**

«Барин приехал в своё имение и пошел с управляющим осматривать свои владения. Шли тропой, которая неожиданно уперлась в ручей.

– Слушай, Прохор, – сказал барин управляющему, – к следующему моему приезду в имение сделай так, чтобы мы могли этот ручей посуху перейти – ну какой-нибудь мостик сделай, на худой конец доску обыкновенную брось, чтобы не портить такой приятной прогулки. И уехал на зиму в Петербург. Весной возвращается, опять делают с управляющим обход, подходят к ручью, а там ничего. Барин вздыхает и ничего не говоря, бьёт со всей дури управляющего в ухо. Тот падает; барин молча уходит.

На следующий день барин пошел на охоту, подходит к ручью в болотных сапогах – а там мост расписной. Подзывает управляющего:

– Послушай, Прохор, как так? Год не могли даже доску кинуть, а тут за ночь целый мост отстроили?

– Так, ить, раньше не было **однозначного указания**, барин...»

URL: <http://bibo.kz/anekdoti/553708-barin-priezhaet-v-svoe-imenie.html>

В конце предыдущей статьи автором была высказана надежда на то, что Президент Российской Федерации совершенно определенно выскажется по вопросу об административном судопроизводстве и об административных судах в России на VIII Всероссийском съезде судей (17–19 декабря 2012 г.). Вместе с тем критиковалась позиция российских политиков за отсутствие политической воли в разрешении вопроса об учреждении административных судов в России, а также высказывались критические суждения в адрес ученых в связи со слабой аргументацией необходимости реализации идеи о формировании полноценного специализированного административного судопроизводства и создания административных судов.

Наконец в декабре 2012 г. последовало (если использовать содержащуюся в эпиграфе к данной статье терминологию) *однозначное указание* Президента России В. В. Путина о необходимости окончательного решения указанных вопросов.

Целесообразно вспомнить более ранние высказывания В. В. Путина по указанным вопросам. Президент Российской Федерации, выступая на V Всероссийском съезде судей 27 ноября 2000 г., отметил: «О необходимости создания административных судов говорилось уже много и здесь от слов, слава Богу, перешли к делу. Недавно Государственная Дума приняла законопроект в первом чтении. Административная юстиция важна и для защиты прав граждан, и для улучшения работы всех органов власти»¹.

Прошло 12 лет.

На VIII Всероссийском съезде судей 18 декабря 2012 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин наметил главные ориентиры в развитии современной российской судебной системы, в том числе и в аспекте совершенствования админист-

¹ Путин В. Компетенция суда распространяется на все дела государства // Рос. юстиция. 2001. № 1. С. 4.

ративной юстиции: «В первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления. Смысл, философия административного судопроизводства всем нам хорошо известны. Изначально это ориентировано на защиту граждан, в том числе бремя доказывания здесь возлагается на госорган, а не на самого человека»².

Следующим, вытекающим из предыдущего высказывания Президента РФ, шагом стало утверждение 22 декабря 2012 г. Перечня Поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. В п. 1 (ч. 2) данного Перечня определено: представить до 1 марта 2013 г. для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации; п. 2 указанного Перечня Поручений содержит указание Президента страны «сформировать в системе судов общей юрисдикции судебные коллегии по административным делам для рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения и действия органов публичной власти и их должностных лиц» (срок – до 1 марта 2013 г.)³.

Весьма к месту достаточно объемная цитата из выступления Председателя Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькина на VIII Всероссийском съезде судей (18 декабря 2012 г.): «В настоящее время дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках их компетенции, в основном по правилам Гражданского процессуального кодекса и Арбитражного процессуального кодекса (исключение составляют дела об административных правонарушениях, рассматриваемые судами общей юрисдикции). В дискуссиях о том, какой из существующих судов должен рассматривать административные споры, остался в стороне главный вопрос – на основе какой нормативной базы их рассматривать. Конституция выделяет в качестве самостоятельного вида судопроизводства административное судопроизводство, которое соответственно осуществляется на основе специального, а именно административно-процессуального законодательства (ст. 118, ч. 2; ст. 72, ч. 1, п. «к»). Между тем такие дела рассматриваются на основе гражданско-процессуального или арбитражно-процессуального законодательства. В этом смысле административного судопроизводства в нашей стране не существует. Поэтому необходимо *создание административного процессуального кодекса, т.е. полноценной нормативно-правовой базы административного судопроизводства*»⁴.

В. Д. Зорькин также отметил, что при разработке административного процессуального кодекса нужно определить «порядок осуществления административного судопроизводства, юридически точно разграничить компетенцию судов по административным и другим делам, обеспечить процессуальное взаимодействие между судами»⁵. Именно последние слова – «обеспечить процессуальное взаимодействие между судами» – дают основание для различных спекуляций относи-

² URL: <http://pravo.ru/doc/view/291/>

³ URL: <http://news.kremlin.ru/assignments/17248>

⁴ URL: <http://www.ssrif.ru/page/9098/detail/>

⁵ Там же.

тельно разграничения компетенции между различными судами по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Это наиважнейший и наисложнейший вопрос будущих организационных изменений в структуре судебной системы России, которые неминуемо должны произойти после вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Таким образом, если вспомнить приведенный в начале статьи анекдот, наконец-то, последовало *однозначное и твердое* указание, относящееся к судьбе института административной правосудия в России. Теперь появилась надежда на прогнозирование лучшей судьбы для административной юстиции в России. Более того, появилась и уверенность, что в 2013 г. конституционно-правовая норма об административном судопроизводстве не останется на периферии как правового сознания, так и правовой политики и правового реформирования в Российской Федерации. Одновременно можно сделать вывод и о том, что учеными страны не зря потрачены усилия по научной аргументации необходимости осуществления специализированного административного правосудия по специальным правовым процессуальным правилам. Новое «качество государства» невозможно достигнуть без обеспечения нового качества всех видов государственной деятельности: законодательной, исполнительной, *судебной*.

Как видно из анализа специальной правовой литературы по проблемам формирования в России административной юстиции и административного правосудия, а также из публичных дискуссий среди политических деятелей, депутатов, представителей судейского сообщества, наконец-то, сформирована и проявлена, как говорят в этих случаях, *политическая воля*, направленная на безусловное улучшение российской модели административной юстиции, на разработку проекта Кодекса административного судопроизводства и на проведение организационных изменений в судебной системе и структуре судебной власти страны.

Таким образом, наступил новый этап в дискуссии об административном судопроизводстве и необходимости полноценной реализации нормы Конституции Российской Федерации об *административном правосудии* как особой формы осуществления судебной власти в стране. Наличие в тексте Конституции РФ 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.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин, выступая на VIII Всероссийском съезде судей весьма профессионально и объективно анализировал создавшуюся ситуацию с нормативным правовым обеспечением осуществления в России административного правосудия в современных условиях. Он исходил из положения о том, что «создание *административного судопроизводства и административно-процессуального кодекса – требование Конституции*. Необходимо, наконец, принять принципиальное решение о создании в России полноценного административного судопроизводства»⁶.

⁶ URL: <http://www.ssrf.ru/page/9098/detail/>

Несомненно, формирование новой модели административной юстиции в России связывается с общими условиями, целями и задачами модернизации государства и правовой системы в целом. Модернизация административного законодательства и административного права, очевидно, должна осуществляться вначале в отношении самых главных и востребованных в современных условиях правовых институтов, направленных на обеспечение эффективной правовой защиты всех субъектов права, формирование демократичного (законного, ясного, понятного, прозрачного) порядка государственного управления. В каждом конкретном случае целесообразно ставить цель, задачи модернизации и разрабатывать программу модернизирующих действий. Необходимо также установить *идеалы* модернизации.

Если обратить внимание на исследование ученых, которые разрабатывают концепции развития административного⁷ и административно-процессуального законодательства⁸, то авторы связывают трансформацию административного права и административного законодательства с происходящими изменениями в системе организации и функционирования самого государства, с повышением значимости государственных органов и, следовательно, органов исполнительной власти в жизнедеятельности общества.

Среди важнейших целей концепции развития административного законодательства специалисты называют следующие: 1) кодификация административно-правовых норм (кодексы или тематические законодательные акты); 2) установление статусов субъектов административного права (компетенция, ответственность, взаимоотношения); 3) развитие административно-процессуального и процедурного законодательства с целью противодействия коррупции и бюрократизму; 4) определение роли, значения и развитие содержания технических регламентов, стандартов, нормативов, разрешений, договоров, соглашений о государственно-частном партнерстве; 5) устранение противоречий и дублирований в системе административно-правового регулирования; ликвидация пробелов в механизме правовой регламентации⁹. С теоретической точки зрения указанные цели анализируемой концепции развития административного законодательства можно объединить всего лишь одной – *кодификация* административного законодательства, т.е. посредством кодификационных мероприятий достигаются и остальные цели реформаторских преобразований: и уточнение административно-правового статуса участников управленческих отношений, и развитие законодательства об административных процедурах, и разработка закона об административных договорах, и устранение противоречий и пробелов в правовом регулировании.

В систему концептуального современного развития административного права и административного законодательства, как правило, специалисты включают развитие законодательства: об органах исполнительной власти, о государственной службе, о противодействии коррупции, о государственном контроле (надзоре),

⁷ См., например: Концепция развития административного законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 163–192.

⁸ См., например: Концепция развития административно-процессуального законодательства // Там же. С. 627–646.

⁹ См.: Концепция развития российского законодательства. С. 165.

о государственных услугах, об управлении в области экономических отношений, о техническом регулировании¹⁰. В систему мероприятий, входящих в модернизацию административно-правового регулирования, можно включить и некоторые другие сферы административно-правового воздействия, которые могут находиться и внутри уже указанных институтов и правовых образований. Думается, что попытки установления целей модернизации административного права и законодательства и разработка основных направлений модернизации должны предприниматься постоянно. Однако с учетом «статуса» и значимости термина «модернизация» цели такой политики должны быть более «амбициозными» и фундаментальными. В российских исследованиях по данной проблематике внимание акцентируется всё же на обычном и планомерном развитии административного законодательства, обусловленном изменяющимися обстоятельствами государственной деятельности, необходимостью учета международного и европейского опыта правовой регламентации отношений в сфере государственного управления, потребностью логического завершения уже начатых реформ отдельных административно-правовых институтов (например, о государственной службе, о противодействии коррупции, об административных правонарушениях, об административном процессе).

Следует отметить, что процессы модернизации административного законодательства связываются и с необходимостью реформирования системы административно-правового регулирования. Однако, к сожалению, авторы не ставят каких-то новых (именно *реформаторских* или *модернизирующих* управленческую жизнь) задач перед наукой административного права. Как правило, повторяются уже не раз высказанные в литературе тезисы и пожелания относительно развития административного права, например о предложении «четкого деления» «огромного массива административно-правовых норм по подотраслям, институтам и субинститутам», а также о том, что именно такой подход «позволит сформулировать для каждой подотрасли и института свои четкие системы специальных принципов и максим, на основе которых должно выстраиваться нормативное регулирование»¹¹. С этим вряд ли следует спорить, но такие подходы уже являются предметом научных дискуссий на протяжении последних двадцати лет. Приведенное мнение, к примеру, соответствует рассуждениям о необходимости развития административного законодательства на основе принципов *системности, гармонизации и расширения предметов регулирования*¹². К сожалению, несмотря на активность ученых в постановке проблем и целей современного реформирования административного права (модернизации административного законодательства), на практике всякие нововведения «приживаются» медленно.

Модернизация законодательства, государства, государственно-правового строительства невозможна без соответствующей идеи, направленной на инициирование развития модернизационной правовой политики. Модернизация государства и всей системы государственно-правового строительства является продуктом осуществляемой в стране *правовой политики*. В современной литературе

¹⁰ См.: Там же. С. 165–190.

¹¹ Фатьянов А. А. К вопросу о реформировании системы административного права // Адм. право и процесс. 2012. № 11. С. 5.

¹² См.: Концепция развития российского законодательства. С. 191.

ученые сформировали точку зрения, что категория «правовая политика» представляет собой «единую, последовательную, системную, логически выстроенную деятельность, нацеленную на введение новаторских технологий и конструкций в юридическую сферу, на внесение в правовую жизнь большей стратегической определенности и тактической гибкости»¹³.

Многие институты административного права, административное законодательство и административно-процессуальное законодательство, развиваясь сегодня в условиях модернизации государства, находятся в числе приоритетов российской правовой политики. А. В. Малько относит к приоритетным направлениям правовой политики следующие: «1) установление системы правовых ограничений для публичной власти; 2) формирование институтов права гражданского общества; 3) создание эффективной судебной системы; 4) укрепление дисциплины, законности и правопорядка»¹⁴. Такие полезные для сферы правовой регламентации административно-правовые институты, как административно-правовые акты, административное судопроизводство, административные процедуры являются одними из важнейших современных и по-настоящему эффективных правовых ограничений для публичной власти (особенно для исполнительной, или административной, власти); действие этих правовых институтов и юридическая реализация направлены на формирование эффективной и признаваемой обществом и населением административной и судебной системы, на усиление юридических режимов законности, дисциплины и правопорядка; гражданское общество через данные институты получает дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц.

Административное право неизмеримо в большей степени (в отличие от других отраслей российского права) зависит от высочайшего политико-правового стандарта конституционно-правового регулирования. Следовательно, конституционные гарантии находятся в основе необходимости и постепенного развития административного права и его модернизации в конкретные периоды времени. *Конституционные гарантии*, по мнению ученых-конституционалистов, представляют собой способы и средства, направленные на исключение из правотворческой правоприменительной практики «решений и действий государственных органов и должностных лиц (государства, власти), которые являются антиконституционными по существу или не соответствуют конституции по форме»¹⁵. С другой стороны, очевидно, можно рассуждать о конституционных гарантиях как о юридических средствах, способных обеспечивать достижение в рамках созидательно-творческой правовой деятельности провозглашенных целей государственно-правового строительства и итогового формирования общей правовой системы страны. То же можно сказать и о решении задач, реализации идей и принципов правовой государственности. Модернизация права и законодательства не может не учитывать основополагающих конституционно-правовых положений, касающихся укрепления государственности, демократизации общественной и государственной деятельности, обеспечения экономического развития, соблюдения

¹³ Малько А. В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 81.

¹⁴ Там же. С. 104.

¹⁵ Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 500.

публичной властью прав и свобод человека и гражданина, правовых интересов участников правоотношений.

Сегодня в год 20-летия Конституции Российской Федерации, как, впрочем, и всегда в течение последнего десятилетия, известными в стране политическими деятелями и высшими должностными лицами отмечается, что конституционные положения и нормы являются пока больше идеалами и общими целями, а потенциал Конституции не исчерпан; при этом одновременно отстаивается тезис о том, что нужно «только, следуя Конституции, добиваться последовательного воплощения ее положений и норм в каждодневной жизни»¹⁶, использования до конца заложенного в Конституции «ресурса развития».

Проверка законности государственной деятельности, результатов административного нормотворчества, установление правового качества используемых форм публичного управления, несомненно, могут рассматриваться как важнейшие конституционные гарантии. В определенном смысле *судебный конституционный контроль* и *судебный административный контроль* – виды судопроизводства, взаимодействуя и дополняя друг друга, формируют полноценный механизм защиты государства и общества от противоправных юридических актов, решений и действий органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Конституционными гарантиями считаются «средства и способы охраны и защиты конституции от всяких посягательств на нее, от кого бы такие посягательства не исходили»¹⁷. Проверка конституционности нормативных правовых актов – одна из важнейших конституционных гарантий, которая обуславливает учреждение в стране специального органа судебного конституционного контроля, осуществляющего в рамках установленных процессуальных судебных процедурах *конституционное правосудие* с целью защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории России. Таким образом, главной функцией Конституционного Суда РФ является судебная функция, т.е. «функция, заключающаяся в разрешении конституционных споров и преодолении конфликтов в рамках существующей Конституции и сложившегося правопорядка»¹⁸; это преобладающая для государственного судебного органа функция, позволяющая далее конкретизировать ее содержание и выделять «правотворческую, политическую, интеграционную, координационную и иные функции конституционного правосудия»¹⁹. С точки зрения Н. С. Бондаря, «соответствующие характеристики Конституционного Суда как органа, который по своим политико-правовым характеристикам «больше, чем суд», позволяют ему выполнять не только функцию хранителя, но и преобразователя российского конституционализма, генератора институтов современного «живого» конституционализма»²⁰.

¹⁶ Нарышкин С. Конституция как идея (не могу остаться в стороне от дискуссий) // Рос. газ. 2013. 10 апр.

¹⁷ Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 500.

¹⁸ Там же. С. 510.

¹⁹ Там же.

²⁰ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011. С. 100.

Если проблему модернизации попытаться поднять на самый высший уровень теоретического осмысления, то, несомненно, встает вопрос о необходимости такого изменения качества государства, общества, правовой системы, которое привело бы к установлению общественного *доверия* и общественного *согласия*, о котором пишет в недавно опубликованной статье В. Д. Зорькин: «...особенно важно то доверие общества к власти, на котором базируется легитимность власти, и то доверие власти по отношению к обществу, на котором только и может основываться эффективная государственная политика»²¹. Проблема доверия, по мнению В. Д. Зорькина, не решится, даже если «система права и правоприменения избудет все свои недостатки и приблизится к идеальной»²². В полной мере соглашаясь с такими выводами, следует отметить, что сегодня необходимо также прилагать и мощные практические усилия, и творческую роль политической воли в модернизации государства и правовой системы.

Модернизация административного права, административного законодательства и административного процессуального законодательства – неотъемлемая часть общей модернизации государства и права. Соответственно, успехи в модернизации государства обусловлены результатами коренных изменений в системе административно-правового регулирования.

Модернизация (как идея, как практика правоприменения и как политика) в любом обществе и государстве на всех этапах развития будет востребована, ибо модернизация – это способ их развития и приспособления к новым реальностям правовой системы, всех юридических понятий, правовых институтов, видов государственной деятельности, публичной власти, законодательства, законотворчества и административного нормотворчества.

Модернизация в широком смысле слова, если говорить о политико-правовых преобразованиях в стране, должна ставить в качестве ее конечных целей установление и развитие правовых институтов как гарантий реализации Конституции Российской Федерации. Именно в этом аспекте нужно рассуждать о целях модернизации, когда планируется решение таких задач, как: создание системы эффективной правовой защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; реализация конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве; развитие административного и административного процессуального законодательства в соответствии с принципом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в области административного и административного процессуального законодательства; кодификация административного и административного процессуального законодательства.

Возникает вопрос: что считать объявленной в России *модернизацией* и в той или иной степени обоснованной *модернизационной* (или *модернизирующей*) *политикой*? Это модные и красивые термины или полезные для развития страны, государства и общества *преобразования* и *реформы*, назревшая модель реформирования главных сфер жизнедеятельности? В условиях, когда слово «модернизация» уважается и, наверное, признается лишь авторами данной концепции, а у большинства образованных людей вызывает неперспективные эмоции и критику, необходимо всемерно доказывать своевременность появления такой политики и целесообразность реализации многих реформаторских идей.

²¹ Зорькин В. Доверие и право // Рос. газ. 2013. 29 апр.

²² Там же.

Термин *модернизация* означает *осовременивание*, т.е. необходимость формирования *нового* государства, создание современной правовой системы страны, «нового» административного права и государственного управления, основываясь на использовании самых передовых методологий, правовых средств, форм и методов управленческой деятельности. «Модернизировать» означает: исключение из практики публичного администрирования устаревших форм и методов управленческой деятельности; исключение из административного законодательства очевидно ненужных и тормозящих позитивное развитие институтов; «обновление» административно-правовых институтов на основе новейших рекомендаций с целью улучшения их юридического качества. Ученые отмечают, что модернизация российского законодательства не должна ограничиться его *текущим совершенствованием*²³; «модернизация законодательства выступает не только идеологической основой для работы по пересмотру, совершенствованию, качественному обновлению и количественной оптимизации действующих российских законов, но и важной составляющей современного этапа государственно-правового развития страны»²⁴.

Модернизация – это не столько способ и одновременно форма поиска правильной *дороги*, ведущей к обновлению всех сфер правового регулирования; это строительство такой «дороги» при соблюдении всех современных «технологических и инфраструктурных» требований, позволяющих реально улучшить качество государственной деятельности, процедуры законотворчества, создать новую «атмосферу» публичного администрирования, обеспечить верховенство судебных правовых актов, авторитет судебной власти; модернизационная стратегия должна привести к изменению правовой культуры общества, которое станет «признавать» государство и доверять лицам, находящимся на всех государственных должностях. П. И. Новгородцев в конце XIX в. писал: «Замкнувшись в круте практических задач, юриспруденция не находила в себе достаточно сил, чтобы выйти на новую дорогу. Потому ли, что традиционная метода не воспитывала хороших ученых, или потому, что лучшие силы уходили в другие области, но выдающихся юристов наука права за это время не выставила. Представители юриспруденции не были в силах разобраться в сложном материале римского права. Судьи терялись в массе разнородных определений Юстиниановой компиляции и в хаосе позднейших интерпретаций. Затруднения еще увеличивались тем, что наряду с римским правом приходилось иногда соотносываться с германским и каноническим. Понятно, почему в течение XVII и XVIII столетий не прекращаются жалобы на неопределенность права, на отсутствие правильной юстиции и произвол судей»²⁵. Как описанная ситуация похожа на современность, когда мы и сегодня анализируем такие термины и процессы, как: «сложный материал права и законодательства», «компиляции», «хаос интерпретаций», «неопределенность права», «отсутствие правильной юстиции», «административный и судебный произвол».

Модернизацию административного права и административного законодательства трудно представить без учета единой основы и общих принципов мо-

²³ См.: Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепция развития российского законодательства. С. 34.

²⁴ Там же.

²⁵ Новгородцев П. Историческая школа юристов : ее происхождение и судьба // Немецкая историческая школа права. Челябинск, 2010. С. 28.

дернизации российского законодательства и правовой системы страны. Очевидно, в настоящее время невозможно создавать новые административно-правовые институты и конструкции, не анализируя опыта *европеизации административного права*²⁶. Полезными в *модернизирующем* процессе системы административно-правового регулирования могут стать новейшие современные институты, сформировавшиеся в странах с быстро развивающимися государственно-правовыми институтами и общей правовой системой²⁷.

В качестве основного программного политико-юридического документа, содержащего главные цели масштабного развития российского законодательства, обычно называют *Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года*²⁸. Эта *Концепция*, определяя стратегию государственного развития, позволяет наметить планы по совершенствованию всех отраслей и институтов российского законодательства, обеспечивая при этом соблюдение принципов единства законодательства и его большей согласованности; развитие законодательства должно происходить на основе использования программно-целевого метода правотворчества²⁹.

В структуру новейшего законодательства предполагается включить и административно-правовые институты и нормы, устанавливающие эффективные механизмы для: снижения административных барьеров в экономике; противодействия коррупции в стране; устранения избыточного государственного регулирования экономическими отношениями; перехода преимущественно к косвенным методам регулирования процессов в экономике; сокращения государственного участия в управлении собственностью «в конкурентных отраслях экономики путем применения прозрачных и эффективных приватизационных процедур, основанных на принципах рыночной оценки, равного доступа к имуществу и открытости деятельности органов государственной власти»³⁰; установления правильного баланса централизации и децентрализации публичного управления³¹. В структуре предполагаемой (и отчасти уже проводимой) в стране модернизации

²⁶ См., например: *Sommermann K.-P. Veränderungen des nationalen Verwaltungsrechts unter europäischem Einfluss – Analyse aus deutscher Sicht*, in: *Schwarze J.* (Hrsg.). *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*. Baden-Baden, 2008. S. 181–199; *Idem. Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht europäischer Staaten*, in: *DÖV*. 2002. S. 133–134. См. также: *Административное право зарубежных стран: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция»* / [В. Я. Кикоть и др.]; под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича, Н. В. Румянцевой. М., 2012; *Тихомиров Ю. А. Сравнительное правоведение в исследовании институтов административного права // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта* / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011. С. 13–19; *Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы* // Там же. С. 20–93.

²⁷ См., например: *Хаоцай Ло. Очерки современного административного права Китая* / пер. с китайского А. В. Островского, В. В. Жигулевой, Б. Я. Надточенко; под ред. А. А. Демина. М., 2010.

²⁸ См.: *Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года*: утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-п // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2008. № 47. Ст. 5489.

²⁹ См.: *Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства*. С. 31–32, 34.

³⁰ Там же. С. 28.

³¹ См.: Там же. С. 28–30.

совершенствование государственного управления, очевидно, находится в центре как соответствующей правовой политики, так и административно-правового регулирования управленческих отношений. С одной стороны, модернизация нужна на уровне принципов публичного управления и на уровне создания новых моделей публичного управления. С другой стороны, модернизация будет осуществляться на уровне административно-правовых институтов, следовательно, будут предприниматься усилия по совершенствованию самых важных административно-правовых институтов.

Модернизировать административное право означает создание административно-правовых норм, институтов, подотраслей, гарантирующих: открытость и доступность государственного управления; приведение государственного управления в «надлежащий» вид, придание ему новой формы, соответствующей новым требованиям и установленным стандартам; соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц; информированность общества об управленческой деятельности; обоснование каждой меры и каждого административного акта, принимаемого публичной администрацией и ее органами; законность публичного управления и ликвидацию чрезмерного административного управления; доверие общества к административной власти; создание «надежного» и «доброго» государственного управления. Именно с этих позиций необходимо рассматривать цели модернизации в сфере государственного управления и административного законодательства. Модернизация административного права должна проходить на основе принципа «обеспечение права человека и гражданина на полезное, качественное, эффективное, надлежащее государственное управление».

Модернизация государства и законодательства (в том числе административного и административного процессуального) начинается с выяснения исходных теоретических положений о сущности сформировавшегося государства, достижениях в административно-правовом регулировании, сложившейся административной практике, противоречиях и недостатках административного правоприменения, характере и качестве совершенных в сфере исполнительной власти административных ошибок, проблемах служебного права и практического поведения государственных и муниципальных служащих. Модернизация нынешнего государства во многом должна основываться на модернизации государственного управления как важнейшего института, необходимого элемента, атрибута самого государства. В рамках модернизации государства создается система «отмывания» государства от множества отрицательных, ненужных и неблагоприятных признаков и проявлений государственной деятельности, от негативных явлений, действий государства, от плохих последствий в государственном строительстве.

Конституция Российской Федерации (как и конституция любой современной страны) устанавливает *стандарт* организации и функционирования *государства*, осуществления государственной деятельности, взаимодействия государства и его различных органов с обществом, организациями, гражданами страны, физическими и юридическими лицами, формы и средства обеспечения прав, свобод, законных интересов человека и гражданина. Чтобы модернизировать систему правового регулирования, нужно поставить вопросы: в полной ли мере сегодня

реализована действующая Конституция России применительно к организации и функционированию исполнительной власти и публичного управления? Является ли современное государство эффективным гарантом прав и свобод граждан? Какое оно – современное Российское государство?

К современному государству можно применить различные характеристики и типы. Сегодня можно говорить о следующих основных характеристиках и видах государства:

- 1) правовое государство³²;
- 2) конституционное государство;
- 3) социальное государство;
- 4) административное государство;
- 5) судебное (судейское) государство³³ (или «государство юстиции»³⁴);
- 6) эффективное государство;
- 7) сильное государство;
- 8) сервисное государство (т.е. государство как субъект, оказывающий государственные услуги всем субъектам права);
- 9) стандартное государство (государство, организация и деятельность которого строятся на укоренившихся в настоящее время стандартах (представлениях) о структуре государства, системе его органов, видах государственной деятельности, основных правовых институтах и порядках);
- 10) чиновное (служебное) государство (государство, в котором действует полноценное законодательство, устанавливающее отношения и многочисленные порядки в системе и структуре государственной службы) (в трудах прошлого столетия указывается термин «чиновническое государство»³⁵);
- 11) принуждающее государство – государство-сила (власть-принуждение);
- 12) функциональное государство;
- 13) государство-гарант (гарант прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц);
- 14) системное государство (государство – это система известных и обязательных элементов, государственных должностей, институтов, процедур, видов государственной службы и пр.). Во все времена, когда государство подвергается существенной и обоснованной критике, говорят о слове *системы*, т.е. о коренных преобразованиях;
- 15) «реальное» и «виртуальное»³⁶ государство; в России уже длительное время обсуждаются вопросы формирования *электронного* государства и *электронного*

³² См., например: Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 14–22, 113–140; Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 373–386; Sommermann K.-P. Das Recht auf effektiven Rechtsschutz als Kristallisationspunkt eines gemeineuropäischen Rechtsstaatsverständnisses, in: Kirchhof F., Papier H.-J., Schäffer H. (Hrsg.) Rechtsstaat und Grundrechte. Heidelberg, 2007. S. 443–461. См. также: Munding C.-D. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz im Rechtssystem der Europäischen Union. Berlin, 2010.

³³ См.: Merten D. Rechtsstaatlichkeit und Gnade. Berlin, 1978. S. 82.

³⁴ См., например: Шмитт К. Гарант конституции // Государство : право и политика / пер. с нем. и вступ. ст. О. В. Кильдюшова; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. М., 2013. С. 43.

³⁵ См., например: Шмитт К. Гарант конституции. С. 44, 207–216.

³⁶ См.: Бачило И. Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012; Петров М. П. Исполнительная власть на этапе модернизации Российского государства : опыт правового исследования / под ред. А. В. Малько. М., 2012. С. 264–285.

управления, развития информационного законодательства в Российской Федерации в условиях модернизации государственного управления, взаимодействия граждан и публичной власти в условиях информационного общества.

Таким образом, современное государство, выполняя множество основных функций и предназначений, может быть модернизировано с позиций различных подходов в понимании государства. Если мы говорим о социальном государстве, то сразу же анализируем качество государства с точки зрения соответствия стандартам социального государства. В зависимости от появившихся проблем в области социальной деятельности государства и могут разрабатываться основные программы модернизации государственной деятельности, направленной на усиление социальной активности и самой социальной роли государства.

В случае анализа термина «правовое государство» возникает потребность в завершении государственно-правового строительства с тем, чтобы конституционно-правовые нормы получили свою реализацию на практике и содержали бы потенциал, соответствующий стандартам правовой государственности.

Одной из новых научных работ, посвященных проблеме правового государства, является статья В. Е. Чиркина, который выделяет следующие главные признаки «правового государства нашего времени»³⁷: «1) необходимое и достаточное (но не излишнее) урегулирование правом (прежде всего законом) всех существенных общественных отношений в обществе, которые нуждаются в правовом регулировании и могут быть урегулированы правовыми средствами; 2) установленный законными способами демократический порядок в обществе при верховенстве конституции и закона; 3) взаимные права и обязанности и взаимная ответственность участников правоотношений, в том числе властвующих и подвластных...; 4) деятельность правового государства призвана обеспечивать правовыми средствами социальный и технологический прогресс общества, справедливость (прежде всего социальную справедливость), достойную жизнь и развитие человека»³⁸. Объемная цитата из научного труда В. Е. Чиркина обусловлена желанием не исказить смысла авторского мнения. Он отмечает, что «правовое государство – это не государство безграничного благоденствия»³⁹. Думается, что авторы теории правового государства в меньшей мере оценивали правовое государство с точки зрения какого-либо благоденствия; благополучие и благоденствие относятся не к признакам государства, а к обществу, людям, создающим это государство. Правовое государство – государство, сформированное и функционирующее исключительно по конституционно-правовым нормам и законам. Это государство, которое устанавливает известный стандарт государственной деятельности, направленной на обеспечение решения задач и функций государства; это государство, гарантирующее постоянное исполнение того правового установления, которое в российской Конституции указывается в ст. 18: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосу-

³⁷ См.: Чиркин В. Е. К вопросу о сущности правового государства // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 20.

³⁸ Там же.

³⁹ Там же.

дием». Ю. А. Тихомиров пишет: «Опыт истории и современности подтверждает главную закономерность: государство не может замыкаться в себе и сводить свои функции к сервисному или арбитражному обслуживанию. Общество всё более решительно требует от государства выполнения социально значимых функций для обеспечения публичных интересов»⁴⁰. В правовом государстве «сервисная составляющая», конечно, присутствует, но она не является главной. Правовое государство – это в том числе государство применяемой на основе закона принуждающей власти, силы, защиты от незаконного противодействия со стороны каких бы то ни было субъектов.

Модернизация государственного управления возможна не только путем проведения административных преобразований (т.е. реформ в области исполнительной власти или государственной службы), но и посредством «модернизирующегося» развития институтов других ветвей государственной власти. Здесь нужно отметить решающее значение некоторых институтов административного права и административного процессуального права в обеспечении демократического развития страны. Например, по каким-то причинам в течение последнего десятилетия в кризис попала идеология формирования в стране полноценной административной юстиции и создания системы административных судов. Однако именно административные суды и специализированное административное правосудие помогут реализации в России норм Конституции о создании гарантий защиты конституционно-правового развития, гарантий реализации конституционно-правовой нормы об эффективной судебной власти. Институт административного судопроизводства и судьи этих специализированных судов смогут полноценно искоренять коррупцию и «неэффективные» административные решения, а также решения административных судов будут направлены на обучение «профессиональных чиновников»; именно в таких решениях будет правовая информация о том, как «нельзя» использовать лишь ради своих личных интересов административную власть, предоставленные служебные полномочия и весь арсенал административных возможностей, инструментов, способов, имеющихся в распоряжении служащих правовых средств и форм.

Если говорить о модернизации административно-процессуального законодательства, то ученые, как правило, акцентируют внимание на развитии законодательства «об административной юстиции» (о порядке разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений), а также на развитии научных воззрений относительно главных теоретико-правовых конструкций административно-процессуальной темы⁴¹. В современных научных трудах, посвященных данной проблематике, анализируются сложившиеся представления специалистов о понятии, содержании и структуре административного процесса. Как и ранее, констатируется наличие нескольких подходов к определению административного процесса

⁴⁰ Тихомиров Ю. А. Государство : преемственность и новизна. М., 2011. С. 78.

⁴¹ См., например: Правосудие в современном мире / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М., 2012. С. 594–624. В многочисленных дискуссиях, посвященных проблеме административного судопроизводства, принимают участие и международные эксперты в данной области знаний. См., например, международный «круглый стол» «Внесудебный контроль административных решений» (Москва, 23 ноября 2011 г.), который состоялся в Институте государства и права РАН (URL: <http://www.igpran.ru/about/subjects/snews/3048/>).

(широкое и узкое, «судебное» и «внесудебное»). Например, под административным процессом понимается урегулированная «нормами административно-процессуального права процессуальная деятельность органов исполнительной власти и судебной власти по реализации административных норм и разрешению дел, возникающих из административных правоотношений»⁴². Таким образом, ученые отстаивают идею о том, что административный процесс может быть как судебным, так и внесудебным.

Необходимо отметить, что страны с развитой правовой системой, в конституциях которых устанавливается термин «правовое государство», либо законодательно сформировали системы административных судов⁴³, либо приняли законы (кодексы) об административном судопроизводстве. Следовательно, административный процесс с этой точки зрения является всегда только *судебным*. Другие административно-правовые нормы, регламентирующие порядок и динамичные отношения в сфере государственного управления, принято называть *административными процедурами*. Для пересмотра устоявшихся во многих странах указанных концепций требуются серьезные аргументы и действительно «модернизирующие усилия».

Именно идею и попытки создания в России законодательства об административном правосудии следует назвать *модернизацией* административно-процессуального законодательства, ибо с учетом всех сложностей внешнего и внутреннего характера усилия по разработке такого законодательства сравнимы с крупными реформаторскими шагами.

Развитие законодательства об административном судопроизводстве последнего времени (2013 г.), с одной стороны, осуществляется под воздействием принимаемых в России политико-государственных решений, в том числе поручения Президента России о необходимости полноценного процессуального правового регулирования порядка рассмотрения административных дел посредством административного правосудия. С другой стороны, невозможно не увидеть взаимосвязь идеи формирования *административно-процессуального права* с формированием новых конституционных гарантий для обеспечения *принципа законности* публичного управления. Именно административный процесс (административное судопроизводство), являясь частью широко понимаемого судебного контроля, способен выполнять функцию конституционной гарантии, обеспечивающей высокое качество административного нормотворчества, надлежащее государственное (публичное) управление, права и свободы человека и гражданина, законность индивидуальных административных актов. Формирование конституционных гарантий в виде конституционного и административного правосудия – старая тема для исследователей. Например, Х. Штоль утверждал, во-первых, что «полное право судебной проверки лишь увенчает собой правовое государство», а, во-вторых, «подобно тому, как независимые административные суды обеспечивают кон-

⁴² Сухарева Н. В., Кузнецов В. И. Концепция развития административно-процессуального законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 630.

⁴³ О формировании в России административных судов см., например: Фоков А. П. Современные проблемы административной юстиции в России : административные суды – «за» и «против» // Рос. судья. 2012. № 2. С. 2–5.

троль и защиту от посягательств управляющего государства, так и независимые органы должны надзирать за государством как законодательством»⁴⁴ (под «государством как законодателем», очевидно, Х. Штоль имел в виду законодательную ветвь государственной власти и высказывал такие суждения в полемике о необходимости учреждения так называемого Государственного суда). Здесь, правда, нужно привести и еще одну цитату этого немецкого автора: «...суды гражданской, уголовной и административно-правовой юрисдикции, принимающие решения в процессе, не являются гарантом конституции в точном смысле»⁴⁵. По К. Шмитту, в систему гарантирования Конституции с необходимостью должны включаться и другие субъекты государственного контроля, в том числе институт конституционного правосудия.

Стремительно укрепился в российском политико-правовом лексиконе термин *эффективный*; стали говорить об «эффективном» государстве, «эффективном» правосудии; «эффективном» управленце, «эффективном» государственном управлении, даже об «эффективном» университете. Откуда пошли эти непонятные характеристики, лишенные ясных критериев и разумных пределов распространения и применения? В каждом случае принятия решения об «эффективном» или «неэффективном» не определяются ни критерии эффективности, ни формы выяснения и выявления «эффективности», ни общие подходы к пониманию и разъяснению «эффективности».

Вместе с тем каждодневная практика российского публичного администрирования демонстрирует наличие огромного количества коррупционных правонарушений⁴⁶, совершаемых государственными служащими и должностными лицами, колоссальными нарушениями со стороны исполнительной власти прав и свобод человека и гражданина, бездеятельность во многих сферах экономической жизни, бездействие и противоречащее законам административное нормотворчество. Получается, что ни конституционные требования, ни развитая конституционная модель демократии⁴⁷, ни многочисленные федеральные законы, ни сложившаяся политическая система пока не могут противопоставить существенных и значимых аргументов против совершения исполнительной властью многих административных ошибок, против сложившейся в обществе и в самом профессиональном чиновничестве *атмосферы терпимости* к произвольному и безрезультативному государственному управлению. В более практическом плане конституционно-правовые стандарты и конституционные гарантии не смогли, например, противопоставить заслуживающих внимания мощных обоснований против назначения несколько лет назад на должность министра обороны лица, который ни по каким разумным критериям не мог быть назначен на такую высокую должность в системе военного управления. Несколько лет назад была поставлена под сомнение практика проводимых в стране некоторых политико-административных преоб-

⁴⁴ Цит. по: Шмитт К. Гарант конституции. С. 56.

⁴⁵ Там же. С. 42.

⁴⁶ См., например: Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти : науч.-практ. пособие / Т. А. Едкова [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012 ; Панченко П. Н. Как нам преодолеть коррупцию (особенности, причины коррупции и меры ее преодоления) // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 91–117.

⁴⁷ О конституционной модели демократии см.: Черепанов В. А. Политическая реформа в России : проблема и поиск путей решения // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 21–38.

разований, а также был задан вопрос: почему министром обороны может становиться непрофессионал в прямом (ведомственном) смысле этого слова, когда такой подход коренным образом противоречит принципам организации не только государственной службы, но и современным стандартам политического управления в стране⁴⁸? При этом была ссылка на Великого Салтыкова-Щедрина, который написал: «Не преданность стране, не талант, не ум делаются гарантией успеха, а пронырливость, наглость и предательство»⁴⁹.

Успехи государства зависят и от качества модернизации административного права, административного законодательства, административного процессуально-законодательства. Обеспечить и постоянно поддерживать режим «успешности» государства невозможно без административно-процедурного (*административные процедуры*) и административно-процессуального законодательства (*административное судопроизводство*). Именно реформирование данных сфер административного законодательства и становится сегодня в центр политики модернизации Российского государства.

К сожалению, к модернизации, реформе государственного управления, совершенствованию законодательства и правовой системы стали подходить как к обычным «административным проектам». У этих проектов нет души; да они и разрабатываются по большей части для имитации активной политической жизни и «инновационной» административной деятельности; а если появится хоть какой-то полезный результат в процессе реализации проекта, то один этот факт сразу же создаст творческую атмосферу для дальнейшей популяризации проекта. Таким образом, затерялась «чувствительность» как в разработке, так и в процессе осуществления административного проекта; всё больше *реформы-проекты* становятся «партийной» инициативой и политическим делом, которым занимаются множество специалистов вне зависимости от будущих результатов и настоящих преобразований.

⁴⁸ См.: Старилов Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных научных трудов. Воронеж, 2010. С. 277.

⁴⁹ Салтыков-Щедрин М. Благонамеренные речи // Собр. соч. : в 10 т. М., 1988. Т. 5. С. 500.

Ю. Н. Старилов

О КАФЕДРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА

Кафедра *административного и муниципального права* юридического факультета является структурным подразделением Воронежского государственного университета, коллектив которого обеспечивает учебный процесс по дисциплинам, закрепленным за кафедрой в соответствии с учебными планами, ведет исследования по соответствующим научным, научно-методическим направлениям, осуществляет нравственное воспитание обучающихся в процессе реализации образовательных программ.