

# Law Право

JOURNAL  
OF THE HIGHER  
SCHOOL  
OF ECONOMICS

ЖУРНАЛ  
ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ  
ЭКОНОМИКИ



4/2016

**Правовая мысль: история  
и современность**

**А.В. Коновалов**

Принцип добросовестности  
в новой редакции ГК РФ  
и в судебной практике

**В.А. Сивицкий,  
М.Ю. Сорокин**

Правовой эксперимент  
и развитие права

**С.А. Маркунцов**

О понимании административной преюдиции как особого средства юридической техники и расширении её использования в УК РФ

**В.О. Калятин**

О функциях личных неимущественных прав в современном информационном обществе

**Российское право:  
состояние, перспективы,  
комментарии**

**И.В. Панова**

Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России

**Е.С. Пирогова,  
Ю.Д. Жукова**

Правовые проблемы управления корпорацией в предбанкротный период

**А.А. Энгельгардт**

Вопросы квалификации мошенничества в сфере компьютерной информации

**Право в современном  
мире**

**А.С. Исполинов**

Статут Суда ЕАЭС как отражение опасений и сомнений государств-членов Евразийского Союза

**Е.С. Герасимова**

**С.Г. Колганова**  
Право на забастовку в праве Международной организации труда: кризис признания?

**Дискуссионный клуб**



# Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России

**И.В. Панова**

профессор кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук.  
Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: ipanova@hse.ru



## Аннотация

В статье показан исторический аспект развития элементов административной юстиции в России. Рассматривается широкий исторический промежуток, начиная с дореволюционного периода и заканчивая современным этапом, анализируются различные историко-правовые документы по рассматриваемой проблематике, приводятся ценные иллюстрации из зарубежного опыта, делаются обобщающие выводы. Указывается, что в России имеется богатый опыт функционирования института административной юстиции и в нем много поучительного. История развития отечественного законодательства административного судопроизводства и административной юстиции может помочь в реформировании современного законодательства в данной сфере, ведь ошибки прошлого нужно не забывать и не допускать их повторения в будущем. Дан подробный анализ институтов административного судопроизводства и административной юстиции с момента появления их зачатков. Имеет несомненный интерес путь, который прошла система их правового регулирования от судебных Ивана III (1497) и Ивана IV (1550) (первые начала жалобного производства), Соборного уложения (1649) (появление ответственности за нарушения порядка челобитных), к эпохе петровских реформ и екатерининскому правлению (закрепление современных принципов о подаче жалоб на должностное лицо в вышестоящую организацию), к великим реформам Александра II и правлению его преемников (развитие административного судопроизводства, Положение об административных судах 1917 г.), к великим потрясениям 1917 года и развитию новой системы права (новое подробное регулирование жалобного производства, формирование теоретических основ «жалобы» как административно-правовой категории) и к современным реалиям. Изложение истории института административной юстиции в России наглядно показывает важный факт: до сего дня не существует единого, общего, даже обобщающего взгляда на ее существо. Не существует юридических определений основных понятий: «административный процесс», «административно-юрисдикционное дело», «административный спор», «административная юстиция», «административное судопроизводство» и др. Не обозначены их предмет, содержание, границы и объем.



## Ключевые слова

административная жалоба, административная реформа, административная юстиция, досудебное обжалование, дореволюционное право, претензионный порядок.

Библиографическое описание: Панова И.В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 54–69.

JEL: K23; УДК: 342

DOI: 10.17323/2072-8166.2016.4.54.69

\* Статья подготовлена с использованием системы СПС Консультант Плюс.

В последнее время об административной юстиции много говорят и пишут как специалисты в сфере административного и конституционного права, так и процессуалисты<sup>1</sup>. Однако изложение истории административной юстиции наглядно показывает очень важный факт: как писал С.А. Корф в книге «Административная юстиция в России», до сего дня не существует единого, общего, скажем, даже обобщающего взгляда на существо института административной юстиции; можно говорить лишь про прусскую, французскую, австралийскую и другие теории, а не про теорию административной юстиции вообще; мы имеем в этом случае один из самых необработанных и крупных пробелов нашей науки<sup>2</sup>. Эти строки, написанные в 1910 г., остаются весьма актуальными и сегодня, век спустя.

К сожалению, исследователи практически не принимали во внимание огромный опыт административной юстиции дореволюционной России, хотя в нем много поучительного. Крупнейшие российские ученые-юристы дореволюционного периода, анализируя сущность института административной юстиции, говорили, что ее существо едино для всех государств (это — гарантия прав гражданина в случае посягательства на них со стороны административных органов), но различны ее отдельные конструкции и элементы, которые находятся в зависимости от других институтов каждого государства.

Спор о том, кто должен осуществлять эту функцию в государстве, был и в XIX в. Русские ученые дореволюционного периода заключали: для существа административной юстиции безразлично, к какой «власти» будет причислен этот институт — к судебной или административной. Факты из истории этого института в различных странах показывают, что в одних государствах административная юстиция — это функция судебной власти, в других она является функцией администрации. В третьих государствах (например, в Италии) были периоды, когда она принадлежала к одной власти (до 1865 г. — к администрации), потом передавалась другой власти (после 1865 г. — судебной), и, наконец, наступил период, когда она принадлежала обоим властям одновременно.

Таким образом, с точки зрения теории, административная юстиция — это разрешение (рассмотрение) административного спора (публично-правового спора граждан, их объединений с органами публичной власти: государственной, муниципальной). Ответ же на вопрос, кто и как будет осуществлять эту функцию в государстве, неоднозначен. Конституционные акты государств закрепляют эту функцию за различными органами: судами общей юрисдикции (Израиль, Дания), специальными административными судами (Франция, Германия), административными трибуналами (Англия, Шотландия и

<sup>1</sup> См., напр.: Бурков А.Л. К вопросу об отраслевой принадлежности института административной юстиции // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 62–67; Викторов И.С. К вопросу о создании в Российской Федерации института административного судопроизводства / Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права / под ред. В. Я. Кикотя. М., 2000. С. 57–58; Волчецкая Т.С. Становление административной юстиции в Российской Федерации и Литовской Республике // Журнал российского права. 2003. С.93–101; Гаджиев Г. Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов в Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3. С.163–167; Демин А.А. Административное судопроизводство как вид процессуальных отношений / Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права / под ред. В. Я. Кикотя. М., 2003. С. 142–146; Дерновой В.Б. Развитие системы административной юстиции в Российской Федерации // Российская юстиция. 2005. № 4. С. 2–11; Едидин Б.А. Формирование административной юстиции в России: Некоторые вопросы теории и практики // Российский судья. 2004. № 11. С. 17–21; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: Вопросы теории. М., 2005. 732 с.; Стариков Ю.Н. и др. Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Вып. 7. Воронеж, 2013. 1060 с. и др.

<sup>2</sup> Корф С.А. Административная юстиция в России. В 2-х тт. СПб., 1910.

Уэльс), административными комиссиями, арбитражами (США). Используется и «смешанная модель» — данная функция закрепляется за административным судом или судом общей юрисдикции и административно-юрисдикционным органом исполнительной власти (Бельгия, Индия, Канада, Нидерланды, Египет, Швейцария и др.).

Этот вопрос решается каждым государством в зависимости от силы, числа и действительности других гарантий прав и свобод граждан от посягательств на них со стороны государственных административных органов. Кроме того, важную роль играют общее историческое развитие государства и стадия процесса, в которой конкретное государство находится. Вот почему для ответа на вопрос, какой должна быть административная юстиция в России, необходимо знать историю нашей страны.

Рассмотрим *исторические этапы развития правовых основ рассмотрения административных споров в России.*

**Средневековье (от феодальной раздробленности до петровских реформ).** Жалобное производство на Руси стало складываться одновременно с формированием органов публичной власти и появлением чиновничьего сословия. Из исторических документов доподлинно известно, что на протяжении всего времени жалобы подавались на несправедливое решение властей непосредственно князю, воеводе, боярину и т.д. в зависимости от статуса жалобщика и действий, на которые и подавалась жалоба.

Позволим не согласиться с исследователями, утверждающими, что возникновение органов административной юстиции в нашей стране относится ко второй половине XVI в., либо считают, что история некоторых элементов обжалования действий органов государственной администрации начинается со времен великих реформ Петра I<sup>3</sup>. Одним из первых нормативных актов, которым было четко определено право на жалобу, был Судебник 1497 г. В этом правовом акте прямо закреплялось: «А каков жалобник к боярину приидет, и ему жалобников от себя не отсылати, а давати всем жалобником управа в всемъ, которыми пригоже. А которого жалобника а непригоже управити, и то сказати великому князю, или к тому его послати, которому некоторые люди приказаны ведати».

В дальнейшем нормативно-правовое закрепление права на подачу жалобы нашло свое отражение в Судебнике 1550 г. В данном документе органы публичной власти попытались ограничить количество жалоб, подаваемых на имя царя. Фактически было введено понятие «необоснованная жалоба». В частности, устанавливалось, что в случае, если «жалобник бьет челом не по делу и бояре ему откажут, и тот жалобник учнет бити челом, докучати государю, и того жалобника вкинути в тюрьму».

В 50-х гг. XVI в. Иваном IV Грозным были проведены крупные реформы в аппарате управления. Органы публичной власти формировались по отраслевому принципу деятельности — соответствующие приказы. Основными «последствиями приказного начала» А.Д. Градовский признавал следующие: разделение дел между отдельными установлениями по их роду и виду, появление понятия о компетенции учреждений, признак самостоятельности учреждений в круге дел, им порученных<sup>4</sup>. При этом жалобы на злоупотребления со стороны самих приказов подавались непосредственно царю. Среди прочих в 1550 г. был создан и Челобитный приказ, занимавшийся приемом и разбором челобитных грамот (жалоб), поступающих на имя царя. Кроме того, этот приказ фактически контролировал деятельность центральных органов власти — прообраз первого внесудебного административного органа.

Как отмечает М.С. Померанцев, все вопросы в Челобитном приказе решал начальник, а если не мог, то вносил их на рассмотрение царю. Начальник чинил «расправу», т.е.

<sup>3</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Тт. I–III. СПб., 1875. Т. I. С. 48.

<sup>4</sup> Градовский А.Д. Указ. соч. Т. I. С. 51.

определял «дельность» жалобы и решал, докладывать ее царю или нет. По результатам рассмотрения жалобы возможно было вынесение двух видов решений: отказать; совершить «указ» — т.е. на жалобе ставилась подпись и указывалось, в какой приказ следует обратиться.

Следующим важным шагом в реформировании института жалобы явилось Соборное уложение 1649 г., в котором, в частности, устанавливалась ответственность должностных лиц за нарушение порядка рассмотрения обращений. В царствование Алексея Михайловича дела по жалобам частных лиц на неправильные решения и действия приказов поступали на рассмотрение в Боярскую Думу, в составе которой выделялась Расправная палата. Жалоба приносилась к думным дьякам, где она рассматривалась царем совместно с Боярской Думой. В дальнейшем при Боярской Думе были образованы также временные комиссии по типу судебных отделений.

В XVI–XVII вв. в России создается централизованное государство, в приказах появляется профессиональная бюрократия. Челобитный приказ совмещал судебные функции и функции административно-судебного контроля за законностью в сфере государственного управления. Боярская Дума как верховная апелляционная инстанция обладала полномочиями по разрешению административно-правовых конфликтов, к примеру, споров о компетенции (о местничестве).

**Эпоха Петра I.** При Петре I произошло коренное реформирование системы управления государством. Это выразилось, в частности, в упразднении приказов. Среди изменений следует выделить следующие.

Во-первых, Боярская Дума фактически прекратила свое существование. В 1711 г. был создан Сенат. Полномочия Сената были определены в Указе от 2 марта 1711 г. В частности, устанавливалось: «Повелеваем всем, кому о том ведать надлежит, как духовным, так и мирским, военного и земского управления высшим и нижним чинам, что Мы, для всегдашних наших в сих войнах отлучках, определили управительный сенат, которому всяк и их указам да будет послушен так, как Нам самому, под жестоким наказанием и смертью, по вине смотря». В Сенате 7 сентября 1713 г. была восстановлена Расправная палата, которую ликвидировали после учреждения должности генерал-рекетмейстера. В 1718 г. Расправная палата перешла в ведение Юстиц-коллегии. На решения Юстиц-коллегии можно было жаловаться только в Сенат.

В 1714 г. Петром I фактически была установлена процедура подачи жалоб — прошения всякого рода было велено подавать комендантам, жалобы на действия комендантов — губернаторам, а на губернаторов — в Сенат. Подача государю прошений на Сенат не воспрещалась: «А ежели кому в сенате решенья не учинят, тогда надлежит тому бить челом самому его царскому величеству». К Сенату переходит роль высшей судебной инстанции.

Во-вторых, вместо Челобитного приказа в 1720 г. была учреждена должность генерал-рекетмейстера, который ведал «правлением дел челобитниковых», принимал и рассматривал жалобы на волокиту или несправедливые решения сенаторской коллегии, доносил о том Сенату и требовал решения, а в некоторых случаях докладывал самому государю.

Рекетмейстерская контора берет начало с Указа от 13 мая 1720 г., а в 1722 г. было введено именно такое название. Эта контора принимала жалобы коллегии и на неподчиненные им канцелярии в случаях волокиты и неправильного решения дел. Кроме того, в обязанности генерал-рекетмейстера входило следить за тем, чтобы «жалобы на низшие органы управления не поступали прямо в Сенат, минуя коллегии». Фактически устанавливался основной принцип рассмотрения жалоб, сохранившийся до настоящего времени, — жалоба на действия должностного лица направлялась в вышестоящую

инстанцию по четко установленной процедуре. В дальнейшем Сенат фактически превратился в судебный орган; генерал-рекетмейстер в данном случае выполнял функцию рассмотрения административных жалоб во внесудебном порядке, как писал А.Д. Градовский: «Рекетмейстера можно назвать отводом сенатским от судебных дел»<sup>5</sup>.

Среди нормативных актов первой половины XVIII в. необходимо отметить указы от 4 мая 1720 г. и 21 апреля 1730 г. В соответствии с Указом от 4 мая 1720 г. при судебном порядке подачи жалобы устанавливалась строгая последовательность рассмотрения дел: городской суд, провинциальный суд, надворные суды, государственная коллегия юстиции. Согласно Указу от 21 апреля 1730 г. определялись требования к подаче жалобы в административном порядке и определялись следующие инстанции: воевода, губернатор, Юстиц-коллегия, Сенат.

За нарушение установленного порядка в соответствии с Указом от 4 мая 1749 г. предусматривалось наказание: штраф или каторжные работы. В целях борьбы с назойливыми челобитчиками указами от 22 декабря 1718 г., 4 декабря 1719 г., 23 мая 1720 г. запрещалось под угрозой наказания подавать прошения самому государю.

**Вторая половина XVIII века.** Согласно Указу от 3 июля 1762 г. стало возможным обращаться с жалобами к Императору. Особое значение для формирования жалобного института имел Манифест от 14 июня 1763 г. «О порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя», изданный Екатериной II Великой. Этим нормативным правовым актом впервые было разграничено административное и судебное обжалование. В последующем в Сенате было сформировано четыре департамента, в том числе по жалобам в высшую инстанцию. С 1767 г. актом «О бытии помещичьим людям и крестьянам в повиновении и послушании у своих помещиков, и о неподовании челобитен в собственные Ея Величества руки» вводился запрет на подачу жалобы на имя государя мимо учрежденных на то ведомств.

При Павле I в Манифесте от 5 апреля 1797 г. предусматривалось право крестьян на подачу жалобы на своего помещика в случае нарушения указания о запрете работы в воскресенье и трехдневной работе.

**Первая половина XIX в.** Реформа системы государственной власти в XIX в. в России начинается с образования после вступления Александра I на престол Государственного совета, положение о котором было утверждено только в 1810 г. В состав Государственного совета входили две комиссии: Комиссия составления законов и Комиссия прошений.

Комиссия прошений занималась разбором жалоб, подаваемых на высочайшее имя. В нее поступали следующие обращения: жалобы на высшие органы исполнительной власти («высшие исполнительные установления»), на решения департаментов Сената (это положение, несмотря на то, что было закреплено на законодательном уровне, на практике не исполнялось, а подобные жалобы оставались без удовлетворения), прошения о наградах и милостях, проекты. Однако в 1835 г. Комиссия была выведена из Государственного совета и получила особое устройство.

**Вторая половина XIX — начало XX вв.** В отношении действий должностных лиц, которыми нарушались права подданного, в научной литературе применялся термин «административная неправда», под которым понимались случаи, когда должностное лицо искажает содержание законодательных и административных постановлений. В качестве отдельной категории жалоб выделялись жалобы о неудостоении установленных законом прав и преимуществ или о неудовлетворении положенным довольствием, которые назывались претензиями.

<sup>5</sup> Там же. С. 72–73.

В ходе *реформ второй половины XIX — начала XX вв.* в научных публикациях активно обсуждается вопрос о необходимости создания административных судов в России. Ведутся рассуждения, как следует организовать административные суды (по привлечению должностных лиц к дисциплинарной ответственности), рассматриваются на примере различных государств (США, Франция, Италия, Пруссия, Бельгия и др.) следующие варианты:

- создание специального коллегиального органа, но недостаток этой системы заключается в том, что исполнительная власть сама выступает в роли судьи;
- возможность предусмотреть полномочия судов, согласно которым суды вправе были бы следить за исполнительной властью. Недостаток этого варианта в том, что нарушался принцип разделения ветвей властей;
- создание специальных судов. Автор отдавал предпочтение именно этой системе (существовавшей на тот момент, например, в Пруссии).

После реформ Александра II в середине XIX в. в России был создан ряд органов публичной власти, в полномочия которых входило рассмотрение жалобных дел в административном порядке: Правительствующий Сенат (в основном Первый департамент Сената), Комиссия прошений, Ведомственный контроль.

Остановимся на правовом статусе перечисленных выше органов, рассматривавших жалобные дела в административном порядке.

Структура Правительствующего Сената включала: Первый и Второй департаменты, два Общих Собрания. В Первое Общее Собрание прокуроры обжаловали решения департаментов.

Первый департамент состоял из сенаторов и обер-прокурора. Ему отводилась основная роль при рассмотрении жалоб в Сенате. В полномочия этого Департамента входили:

- рассмотрение жалоб на административные действия министров, а также право «возбуждения» ответственности этих лиц. Право на принесение жалоб на действия министров предоставлялось как частным лицам, так и общественным установлениям;
- подача в соответствии с Положением о земских учреждениях и городском положении 1870 г. (ст. 8 и 11) в Правительствующий Сенат жалоб на действия губернатора и высших административных властей;
- рассмотрение жалоб, приносимых на губернские присутственные места, а также право наложения на виновных лиц взысканий в административном порядке;
- рассмотрение жалоб в соответствии со ст. 211 Устава о воинской повинности на решения губернского или областного присутствия по жалобам на неправильность по назначению льгот или по освидетельствованию лиц относительно способности к военной службе.

Перечислялись следующие полномочия Первого департамента: надзор за действиями разных управлений и разрешение споров между ними; разрешение споров о подведомственности; рассмотрение жалоб на действия и распоряжения земских и городских учреждений; рассмотрение жалоб на распоряжения, медлительность или бездействие главных начальств по делам о казенных подрядах, поставках; разъяснение духа и смысла законов; разрешение дел, касающихся управления на местах; рассмотрение дел о выборах в должности; рассмотрение дел по начетам казны и на казну. Жалобы, приносимые в Первый департамент Сената, должны были в обязательном порядке содержать следующие сведения: данные лица, подающего жалобу (фамилия, имя, отчество, местожительство и т.д.); изложение обстоятельств и доводов; требования жалобщика; подпись лица. При подаче жалобы уплачивался гербовый сбор.

Сенату в лице Первого департамента было предоставлено право возбуждения дел об ответственности министров. Сенат, согласно ст. 229 Уложения о Сенате, вправе направлять государю дела о «важных злоупотреблениях» со стороны министров. При

этом указанные злоупотребления могли быть вскрыты при рассмотрении жалоб частных лиц или общественных установлений на неправильное распоряжение или действия министров, при проведении ревизий, при установлении неправомерных действий со стороны должностных лиц местного значения, если будет установлено, что указанные действия были совершены по указанию министров. По результатам рассмотрения жалоб Сенат по представлению Первого департамента имел право:

- в случае маловажного и неумышленного упущения сделать замечание без внесения в послужной список и без опубликования;
- в случае неоднократности нарушений издать указ «о подтверждении точного соблюдения законного порядка», подлежащий обязательной публикации, но без указания виновных должностных лиц;
- в случае злоупотребления со стороны должностных лиц Сенат выносил в отношении виновных должностных лиц выговор, а в том случае, если виновным признавался губернатор или должностные лица губернского управления, обращался в комитет министров с просьбой «высочайшего разрешения» на вынесение выговора виновному должностному лицу. При этом имена данных должностных лиц, а также описание проступка подлежали публикации и заносились в формулярный список.

Решение Первого департамента принималось большинством в 2/3 голосов.

До издания Судебных уставов 1864 г. Сенат также имел право рассматривать дела «о вознаграждении частных лиц за вред и убытки, причиненные им неправильными действиями должностных лиц» во внесудебном порядке.

В 1864 г. порядок был изменен и дела о возмещении вреда могли рассматриваться только в исковом производстве в зависимости от класса должности, занимаемой ответчиком, — в окружном суде, судебной палате или кассационном департаменте. Если дело подлежало рассмотрению в кассационном департаменте, то участие представителей Первого департамента являлось обязательным. Заявления о вознаграждении за вред и убытки, причиненные лицами, занимающими должности «по высочайшему назначению» приносились в Первый департамент, который не имел права самостоятельно взыскивать убытки, а мог в случае подтверждения выводов о злоупотреблениях и причинении убытков «отдать обвиняемого под суд». В соответствии со ст. 1316 Устава гражданского судопроизводства «вознаграждение за вред и убытки, причиненные нерадением, неосмотрительностью или медлительностью должностного лица административного ведомства, отыскивается по общим правилам гражданского судопроизводства».

Таким образом, в дореволюционной России действовало два порядка взыскания вознаграждения с должностного лица за вред и убытки:

- уголовно-правовой — в случае причинения вреда или убытков в корыстных или иных личных целях;
- гражданско-правовой — когда деяние, повлекшее за собой причинение вреда и убытков для гражданина, не имеет характера уголовного.

В первом случае требовалось до разбирательства в суде решение соответствующего органа о предании виновного суду (в частности, Первого департамента Сената), во втором случае гражданин непосредственно обращался в суд с подобным иском заявлением. Для предъявления исков в законодательстве Российской империи были установлены соответствующие сроки. Жалобы на определения Первого департамента Сената могли приноситься в Особое присутствие, созданное при Государственном совете.

В 1885 г. при Сенате было создано Высшее дисциплинарное присутствие, которое рассматривало дела о проступках только чиновников высшего звена. В целях решения вопросов о привлечении чиновников на основе жалоб к дисциплинарной ответствен-

ности в 1898 г. был разработан проект Дисциплинарного устава (до этого действовал Дисциплинарный устав 1869 г.), в котором предусматривалось создание коллегиальных учреждений для обсуждения важнейших дисциплинарных дел, в особенности, дел об удалении должностных лиц (дисциплинарный суд). Одной из целей этого проекта была защита самих должностных лиц от своеволия начальников.

Назначение Комиссии прошений с момента ее создания изменено не было. Она оставалась органом публичной власти, рассматривающим жалобы и прошения, приносимые на имя Государя. Жалобы, приносимые в Комиссию прошений, подразделялись на два вида: жалобы на неправильные решения дел судебными органами, жалобы на неправильные действия и распоряжения административных мест и лиц.

Четко была установлена иерархическая структура подачи жалобы — жалоба «на средние и низшие места» могла быть подана в Комиссию прошений только в том случае, если жалобщик ранее обращался с подобной жалобой к «высшему начальству» лиц, на чьи действия приносится жалоба. Жалоба, поданная в Комиссию прошений с нарушением установленного порядка, оставлялась без движения. Исключением были только дела, связанные с незаконным увольнением лица (без объяснения причин). По данной категории дел жалобы могли подаваться непосредственно в Комиссию прошений.

В полномочия Комиссии прошений входило только рассмотрение жалоб и прошений, однако она не могла удовлетворять жалобу. По результатам рассмотрения жалобы, если Комиссия прошений устанавливала ее обоснованность, жалоба с подготовленными документами направлялась Императору. Если жалоба была признана неосновательной, Комиссия возвращала ее жалобщику без какого-либо уведомления Императора. Комиссия прошений имела право рассматривать жалобы только в том случае, если они были поданы в течение года со дня объявления оспариваемого решения, либо со времени совершения оспариваемого действия. В противном случае жалобы рассмотрению не подлежали.

В нормативных правовых актах XIX — начала XX в. предусматривалось и внутриведомственное рассмотрение жалоб, подаваемых вышестоящему должностному лицу на действия чиновников — *ведомственный контроль*. Общий порядок принесения частных жалоб закреплялся ст. 1085 Устава гражданского судопроизводства. Они приносились в административном порядке. Так, в каждом министерстве существовал совет министра, в полномочия которого, в частности, входило рассмотрение жалоб «на действия мест и лиц, подчиненных министерству».

В Министерстве внутренних дел был создан Департамент исполнительной полиции, который, например, рассматривал дела по жалобам на бездействие местного полицейского начальства, а земские участковые начальники (также входившие в структуру Министерства внутренних дел) рассматривали жалобы на должностных лиц волостного и сельского управления. Для рассмотрения административных дел, связанных с воинской повинностью (жалобы по делам о воинской повинности), создавались специальные уездные, окружные, городские и губернские присутствия по воинской повинности. При этом решение присутствия, принятое по жалобе, могло обжаловаться в вышестоящий орган путем принесения жалобы через присутствие, решение которого обжалуется. Решения губернского присутствия по воинской обязанности считались окончательными и обжалованию не подлежали, за исключением решений по делам о предоставлении льгот, которые могли быть обжалованы в Первый департамент Правительствующего Сената. В целях рассмотрения жалоб крестьян создавались специальные Губернские присутствия по крестьянским делам.

В Российской империи выделялось два вида жалоб: жалобы единоличные, подаваемые частными лицами; коллективные жалобы, исходящие от сословных и обществен-

ных собраний. При этом коллективными жалобами признавались жалобы только уставленных законом сословных и общественных собраний; коллективные жалобы иных общественных организаций и объединений лиц не допускались. Порядок принесения жалоб сословными и общественными собраниями определялся в различных положениях: о земских учреждениях (1864), о крестьянах (1861), в городском положении (1870).

В целом административный порядок рассмотрения жалоб в России во второй половине XIX — начале XX в. характеризовался тем, что процедуры и этапы рассмотрения жалоб были различны и привязаны к особенностям организации ведомства, действия которого (или чиновника которого) обжаловались. В качестве примеров можно привести обжалование по делам лесохранения, которое предусматривало два этапа: 1) действия чиновников обжаловались в лесохозяйственный комитет; 2) действия лесохозяйственного комитета обжаловались Министру государственных имуществ (через сам же комитет).

Сложнее была процедура подачи жалоб в сфере взимания промыслового налога. Так, по основному промысловому налогу жалобы на действия всех учреждений и лиц подавались управляющим Казенной палатой; действия казенной палаты обжаловались Министру финансов через отдел торговли. По дополнительному промысловому налогу жалобы на действия подавались в губернские присутствия по промысловому налогу (через казенные палаты); действия губернских присутствий обжаловались в Первый департамент Правительствующего Сената.

Также следует охарактеризовать порядок рассмотрения жалоб, которые поступали непосредственно на имя Императора. Указом от 26 февраля 1895 г. «О выделении из состава Императорской Главной Квартыри Канцелярии прошений, на Высочайшее Имя приносимых и о присвоении ей наименования: “Канцелярия Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее Имя приносимых”» была «реорганизована» Канцелярия Императора.

Порядок подачи и рассмотрения жалоб на имя Императора определялся в Правилах о порядке принятия и направления прошений и жалоб, на Высочайшее Имя приносимых («Свод учреждений государственных. Книга 6»). Всего в названном документе содержалось 26 статей. Жалобы подавались Главноуправляющему Канцелярией Его Императорского Величества. Устанавливалась следующая подведомственность: Канцелярия принимала жалобы на определения департаментов Правительствующего Сената (кроме кассационных); на постановления высших государственных установлений; на действия и распоряжения министров, генерал-губернаторов.

Жалобы на определения департаментов Правительствующего Сената после рассмотрения Канцелярией Его Императорского Величества направлялись в Особое Присутствие при Государственном совете для предварительного рассмотрения. При рассмотрении жалобы ни кто в заседании, в том числе участвующие, не допускались. Жалобы на министров и генерал-губернаторов могли быть вынесены в Государственный Совет, Комитет Министров или Сенат.

Таким образом, единого порядка обжалования действий (бездействия) чиновников в дореволюционной России не существовало. Все нормативные положения по обжалованиям содержались в различных нормативных актах: указах Императора, актах Сената, в том числе уставах (воинском, дисциплинарном, лесном), и т.д.

**Советская Россия.** Как было отмечено, на рубеже XIX и XX вв. некоторые ученые-административисты говорили о необходимости проведения административной реформы по созданию единого административно-юрисдикционного органа по рассмотрению админи-

стративных дел. В частности, А.И. Елистратов высказывался за создание административного департамента, полностью выведенного из ведения Министерства юстиции<sup>6</sup>.

Революционные преобразования в России в очередной раз обозначили необходимость решения вопроса о создании эффективных процедур рассмотрения жалоб граждан. Зарождение и становление советского государства были связаны не только с Гражданской войной, но и с массовым нарушением и ограничением прав граждан. В связи с этим формирование специальных юрисдикционных органов было актуально и вполне обоснованно. Так, по мнению Б.П. Савинич, «было бы крайне ошибочным полагать, что после уничтожения у нас прежнего административного аппарата и более или менее полной смены прежнего состава администрации вопрос об административной юстиции утрачивает свою остроту и неотложность»<sup>7</sup>.

Итогом обсуждения указанных вопросов стало издание Положения от 30 мая 1917 г. «О судах по административным делам», согласно которому предполагалось создание административных судов в уездах, окружных судов в губерниях и областных городах (состоявших из отделений). Во главе этой системы должен был стоять Правительствующий Сенат. Однако социальная, политическая и экономическая нестабильность, а также последовавший после издания указанного Положения октябрьский переворот фактически остановили работу по созданию административных судов.

В период после Февральской революции 1917 г. до октябрьского переворота общегосударственный контроль осуществлялся комиссарами Временного правительства, в полномочия которых входило рассмотрение жалоб на действия (бездействие) должностных лиц.

В научной литературе (в частности, в работах М.Д. Загряцкова) была сделана попытка теоретического исследования сложившегося административного порядка рассмотрения жалоб. Сам по себе внесудебный порядок как исключительная форма контроля за законностью административных действий в качестве неизбежного следствия принципа разделения властей был отнесен к критикуемой позиции французской школы административного права (М. Ориу). Вместе с тем в советском законодательстве был создан административный механизм обжалования действий (решений) административных органов и должностных лиц.

В первые годы советской власти институт судебной жалобы отсутствовал и де-факто существовал только институт жалобы административной, а не судебной. Идея рассмотрения жалобы на администрацию не поддерживалась по тем основаниям, что в новом государстве отсутствуют классовые противоречия. В структуре органов управления был создан Наркомат государственного контроля (Рабоче-крестьянская инспекция), а в его структуре особое подразделение — Бюро приема заявлений о неправильных действиях, злоупотреблениях и правонарушениях должностных лиц для рассмотрения этих заявлений государственным контролем (далее — Бюро)<sup>8</sup>. Постановлениями Наркомата государственного контроля от 4 июля 1919 г.<sup>9</sup> и Президиума ВЦИК от 30 июня 1921 г.<sup>10</sup> был определен порядок рассмотрения жалоб. Одновременно сохранялась возможность подачи жалобы в Президиум ВЦИК. В отношении нормативных распоряжений местных властей, нарушающих законы центральной власти, Бюро было наделено правом опротестования их в Президиуме ВЦИК. Этот орган занимался рассмотрением

<sup>6</sup> Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1917.

<sup>7</sup> Савинич Б.П. Ответственность чиновников. М., 1918. С. 7.

<sup>8</sup> Декрет ВЦИК от 9 апреля 1919 г. // СУ. 1919. № 12. Ст. 122.

<sup>9</sup> СУ. 1921. № 23. Ст. 271.

<sup>10</sup> СУ. 1921. № 41. Ст. 348.

заявлений граждан о нарушениях их прав со стороны различных государственных органов и должностных лиц.

Право жалобы предполагало создание системы инстанций, куда эти жалобы можно было бы подавать. Обычно система инстанций совпадала с административно-иерархической лестницей. При этом полномочия различались по уровню инстанции (низшая — исполняющие, средняя — контролирующие, высшая — руководящие). В зависимости от характера отношений изменяются полномочия инстанции: инстанция, имеющая руководящие полномочия, может заменить решение своим, инстанция с контролирующими полномочиями — только отменить или исправить незаконное решение. Были проведены разделение функций активного управления и надзора и разделение надзора на апелляцию и кассацию.

Так, Бюро структурировалось в соответствии с общей инстанционной структурой. Центральное бюро было самостоятельным отделом Наркомата государственного контроля, а местные бюро — отделами местных подразделений Наркомата. Общий административный аппарат Наркомата (губернские инспекции) использовался для проведения расследований по поступившим жалобам, а для принятия решений (ставших впоследствии исключительной прерогативой должностных лиц Бюро, принимавших их единолично) изначально в каждой инспекции создавалось особое присутствие, включавшее юрисконсульта, контролеров, производивших расследование, представителей коммунистической партии и профсоюза.

Изначально Бюро самостоятельных полномочий не имело, а лишь принимало заявления, составляло по ним мотивированные заключения и передавало на рассмотрение в другие отделы Наркомата, сохраняя контроль за дальнейшей судьбой жалобы, в том числе за безотлагательными мерами по устранению допущенных нарушений. Правом непосредственной отмены был наделен Президиум ВЦИК, утверждавший предложения Бюро в виде проектов решений по жалобам. Впоследствии Бюро получило право отменять административные распоряжения, кроме распоряжений губернских исполкомов (их отменять мог только Президиум ВЦИК) и решений уездных исполкомов, правом отмены которых был наделен губернский исполком. В определенных ситуациях решение, подготовленное Бюро по жалобе, могло быть утверждено управляющим Бюро и после этого обжаловано только в вышестоящее Бюро, а решение вышестоящего Бюро — во ВЦИК.

Предметом обжалования Наркомата государственного контроля могли выступать прямые злоупотребления судей и любые распоряжения, кроме Постановлений ВЦИК и Совнаркома. В связи с этим встал вопрос о разграничении полномочий Наркомата государственного контроля и прокуратуры, находившейся в ведении Наркомата юстиции. Изначально Наркомат государственного контроля осуществлял контроль за действиями государственных органов, а действия должностных лиц контролировала прокуратура. Впоследствии (1921) прокуратуре было предписано в случае отсутствия составов уголовных преступлений направлять жалобы на неправильные, нецелесообразные и незаконные действия должностных лиц в Наркомат государственного контроля.

Основания для жалоб были весьма широкими: незаконность (понимавшаяся весьма широко), нецелесообразность и несогласованность с декретами, распоряжениями и общими направлениями политики центральной власти при издании любых административных распоряжений, а также злоупотребления, канцелярская волокита и грубое обращение. Такая неопределенность полномочий, по мнению М.Д. Загряцкого, ослабила положение Бюро, лишила его индивидуальности и превратила в обычный административный орган<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы (в теории и законодательстве). М., 1924.

К жалобе предъявлялся ряд формальных требований, например, обязательное указание на обжалуемое решение, сведения о лице, подающем жалобу, и т.д. Немотивированность и необоснованность жалобы не могли служить основанием для отказа в ее рассмотрении. В научной литературе жалобы разделялись на простые (против дискреционных распоряжений администрации) и формальные (против связанных распоряжений). Достаточное внимание уделялось сроку на подачу жалобы, так как в случае его пропуска у челобитчика не было права на обращение. Это заставляло особо относиться к правилам исчисления сроков, определению момента начала исчисления, прекращения и прерывания срока на обжалование. Законодательство не признавало по общему правилу приостановления подачи жалобы действия оспариваемого решения. Однако в литературе указывалось на необходимость применения такого общего правила, ограничение действия которого должно было бы быть оговорено в законе либо не стало предметом особого, дополнительного решения административного органа.

Вопрос о порядке подачи жалобы оставался предметом дискуссий. Бесспорной нормой, закрепленной в самых первых нормативных актах о порядке обжалования, стало правило о возможности подачи как письменной, так и устной жалобы. Однако споры велись относительно того, каким образом должна подаваться жалоба: через орган, издавший оспариваемое решение (в некоторых случаях подобный порядок приводил к установлению обязательной подачи предварительного протеста против принятого решения, т.е. устанавливал дополнительный претензионный порядок), либо непосредственно в вышестоящий орган. Первый путь носил характер общего правила, а второй — исключения.

Жалобы рассматривались в инквизиционном порядке.

На Бюро, имевшее свой расследовательский аппарат, возлагались сформулированные общие программные требования и средства, которые Бюро должно было предпринять для расследования всех обстоятельств дела.

Деятельностью Бюро не исчерпывался административный порядок обжалования действий и решений должностных лиц. Сохранялась возможность ведомственного обжалования в вышестоящий государственный орган. Серьезные проблемы в связи с этим возникали в отношении определения иерархической соподчиненности различных государственных органов, в том числе возникала проблема двойного подчинения государственного органа — органу отраслевого управления (наркомату) и органу общей компетенции (губернскому исполкому). При этом в отраслевых органах были установлены разные правила подачи и рассмотрения жалоб: различные сроки, порядок рассмотрения, в том числе разный административно-правовой статус участников производства по рассмотрению жалобы. В некоторых ведомствах, например, в Наркомземе, были установлены правила, что вступление в силу решения административного органа возможно только после истечения срока на его обжалование, а подача жалобы приостанавливала исполнение этого решения.

Для борьбы со служебными проступками и упущениями должностных лиц, если такие действия не влекли уголовной ответственности, функционировали дисциплинарные суды. Налоговые комиссии, состоящие из представителей финансовых ведомств, общественности, заинтересованных налогоплательщиков, рассматривали жалобы последних. Земельные судебные комиссии рассматривали споры в сфере земельных правоотношений по правилам ГПК РСФСР (1923) и состояли из трех уровней: районной, окружной и особой коллегии высшего контроля по земельным спорам при Наркомземе.

Опыт начала 1920-х гг. заслуживает внимания потому, что удивительным образом согласуется с предлагаемыми реформами административного порядка рассмотрения жалоб. Кроме того, в советский период именно в начале 1920-х гг. в административном

праве сложилась наиболее благоприятная ситуация для развития доктрины и законодательной практики как всей административно-правовой сферы, так и внесудебных механизмов рассмотрения жалоб граждан.

В 1923 г. было принято решение о создании объединенных органов партийно-государственного контроля. Этот административный альянс просуществовал до 1934 г. В дальнейшем в советской административной системе существовал специальный контрольный орган<sup>12</sup>, однако, постепенно из сферы его полномочий стало выводиться разрешение жалоб на действия и решения административных органов.

Постановление Президиума ЦИК СССР «О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер» было вынесено 13 апреля 1933 г., а 14 декабря 1935 г. было принято постановление Президиума ЦИК СССР «О положении дел с разбором жалоб трудящихся», которые определили порядок рассмотрения жалоб с точки зрения административной процедуры. В правилах инстанционности стал доминировать принцип ведомственного контроля: рассмотрение жалоб становилось делом исключительно вышестоящих должностных лиц и государственных органов или «тех органов, к компетенции которых относятся вопросы», затронутые в жалобе. Таким образом, специализированный орган, специально рассматривавший жалобы граждан с 1919 г., был лишен подобных полномочий, сохранив за собой функции общего контроля.

В Постановлении СНК СССР от 4 июня 1936 г. № 988 «Постановление Комиссии Советского Контроля при СНК Союза ССР о рассмотрении жалоб трудящихся» указывалось на недопустимость волокиты и формально-бюрократического отношения к заявлениям и жалобам рабочих, красноармейцев и колхозников. Одновременно в законодательстве была утверждена возможность судебного обжалования решений административных органов — только тех решений, в отношении которых закон допускал возможность их судебного обжалования (в 1960-е гг. насчитывалось около десятка таких случаев, в том числе возможность обжалования административных штрафов, налагаемых на граждан уполномоченными государственными органами). Таким образом, административный порядок сохранял более общее значение по сравнению с судебным обжалованием решений административных органов.

В 1930-е гг. были закреплены основные правила административного производства по жалобам граждан, определены условия обращения с жалобами. В целом была сохранена возможность подачи как письменных, так и устных жалоб, специально закреплялся запрет передачи жалоб на рассмотрение того органа, действия или решения которого обжаловались (на это обращалось пристальное внимание в специальной литературе), был зафиксирован общий срок, в течение которого жалоба должна была рассматриваться.

Очередным этапом развития внесудебного порядка рассмотрения жалоб стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (действовавший в РСФСР, а затем и в Российской Федерации рекордный срок — до 2006 г.). Хотя Указ был позднее утвержден законом СССР, законодательные акты, принятие которых он предполагал, так и не были изданы.

Общий ведомственный принцип, который появился в законодательстве с 1935 г., окончательно был закреплен путем утверждения правил о подаче жалобы в вышестоя-

<sup>12</sup> 1930 г. — Комиссия исполнения при Совете Народных Комиссаров СССР, 1934 г. — Комиссия советского контроля при СНК СССР, 1940 г. — Комиссия советского контроля в Народном комиссариате государственного контроля СССР, 1946 г. — Министерство государственного контроля, 1957 г. — Комиссия советского контроля при Совете Министров СССР, 1962 г. — новое объединение партийного и государственного контроля в единый Комитет партийно-государственного контроля, 1965 г. — Комитет народного контроля.

щий орган. Правила производства по административным жалобам также не претерпели принципиального изменения, хотя они подверглись более детальному закреплению и конкретизации. В 1977 г. право на подачу жалобы было закреплено в ст. 58 Конституции СССР. Для судебного обжалования данная конституционная норма изменяла принципы правового регулирования, распространяя принцип общей клаузулы на судебный порядок обжалования (действовать этот принцип, правда, стал только в 1989 г. в связи с принятием соответствующего Закона СССР). Для административного порядка эта норма мало что изменила, так как принципы и порядок административного рассмотрения жалоб остались прежними.

Конституция СССР 1977 г. вывела органы народного контроля из аппарата управления, преобразовав их в самостоятельное звено государственного механизма и тем самым сделав попытку восстановить общегосударственный контроль. В 1979 г. был принят весьма удачный Закон СССР «О народном контроле в СССР». Но на деле ничего не получалось, так как все осуществлялось в то время только по указанию и под контролем партийных органов.

Одной из задач в деятельности народного контроля был контроль за соблюдением должностными лицами законов при рассмотрении предложений, заявлений, жалоб граждан. На лиц, виновных в недостатках или нарушениях, органы народного контроля могли воздействовать как путем товарищеской критики, так и посредством привлечения их к ответственности (налагать на виновных должностных лиц взыскания (постановка на вид, выговор, строгий выговор), отстранять от занимаемых должностей, производить денежные начеты на должностных лиц, причинивших материальный ущерб государству, колхозам, кооперативным и иным общественным организациям, в порядке, определенном Президиумом Верховного Совета СССР. Однако данный порядок так и не был утвержден.

*(продолжение следует)*



## Библиография

- Административная юстиция в России (история и современность). Учебное пособие / Зеленцов А.Б., Радченко В.И. М.: Российская академия правосудия, 2001. 119 с.
- Бахрах Д.Н. Административно-процессуальная деятельность администрации // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 2–6.
- Бурков А.Л. К вопросу об отраслевой принадлежности института административной юстиции // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 62–67.
- Волчецкая Т.С. Становление административной юстиции в Российской Федерации и Литовской Республике // Журнал российского права. 2003. № 8. С. 93–101.
- Гаджиев Г. А. Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов в Российской Федерации / Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 163–167.
- Дерновой В.Б. Развитие системы административной юстиции в Российской Федерации // Российская юстиция. 2005. № 4. С. 2–11.
- Единин Б.А. Формирование административной юстиции в России: некоторые вопросы теории и практики // Российский судья. 2004. № 11. С. 17–21.
- Зеленцов А.Б. Административное судебное право: концептуальные проблемы формирования // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 39–46.
- Лазаревский Н.И. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами: догматическое исследование. СПб.: Слово, 1905. XV, 16 с.
- Николаева Л.А. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 332 с.

Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц. М.: Норма, 2013. 193 с.

Панова И.В. Административно-процессуальное право России. Учебник. 7-е изд. М.: Норма, 2016. 288 с.

Радченко В. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // Российская юстиция. 2004. № 3. С. 2–5.

Скитович В.В. Административная юстиция в России: исторический обзор / Судебное рассмотрение административных дел: правовая реальность и перспективы развития. Пособие для судей. М.: Российская академия правосудия, 2002. С. 9–34.

Старилов Ю.Н. и др. Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2013. 1060 с.

---

## Development of Administrative Proceedings and Administrative Justice in Russia



**Inna Panova**

Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, National Research University Higher School of Economics.

Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: ipanova@hse.ru



### Abstract

The paper presents historical aspect of the development of elements of administrative justice in Russia. A wide historical period is studied beginning with the pre-revolutionary era and ending with the present stage. Besides, the paper analyzes historical and legal documents on the issues under consideration to generalize. The author points out that Russia has a rich experience of the institute of administrative justice. The history of the development of domestic legislation administrative proceedings and administrative justice can help in reforming the modern legislation in this area as mistakes of the past must not be forgotten and repeated in the future. The institutes of administrative proceedings and administrative judgment are analyzed from its origins throughout centuries. The path of the system presents relevance as it identifies landmarks such as Law books of Ivan III (1497) and of Ivan IV (1550) (the beginnings of complaint procedure), Council Code (1649) (liability for violating the petition proceeding) to the era of Peter the Great reforms and the reign of Catherine II (modern principles of submitting complaints against an official to a superior body), great reforms of Alexander II and of his monarchs successors (administrative proceedings), Rules of administrative courts (1917), the great disturbances of October 1917 and the development of a new legal system (new detailed regulation of appellate proceeding, formation of theoretical fundamentals of claim as of an administrative law category) and modern conditions. The history of the institute of administrative justice in Russia shows an important fact, i.e. no single view has existed on single, common or generalizing attitude to its nature. No legal definitions of the major concepts exist, in particular administrative process, administrative and jurisdiction case, administrative dispute, administrative justice, administrative judgment proceedings etc. The same relates to the subject matter and scope of the area.



### Keywords

administrative justice, administrative reform, administrative complaint, pre-trial appeal, the pre-revolutionary right, claim procedure.

Citation: Panova I.V. (2016) Development of Administrative Proceedings and Administrative Justice in Russia. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 54–69 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2016.4.54.69



## References

- Bakhrakh D.N. (2009) Administrativno-protsessual'naya deyatelnost' administratsii [Administrative and Procedural Activity of Administration]. *Administrativnoe pravo i protsess*, no 3, pp. 2–6.
- Burkov A.L. (2003) K voprosu ob otraslevoyn prikladnosty instituta administrativnoy yustitsii [On the Branch of Institute of Administrative Justice]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 4, pp. 62–67.
- Dernovoy V.B. (2005) Razvitiye sistemy administrativnoy yustitsii v Rossiyskoy Federatsii [Administrative Justice in the Russian Federation] *Rossiyskaya yustitsiya*, no 4, pp. 2–11.
- Edidin B.A. (2004) Formirovaniye administrativnoy yustitsii v Rossii: nekotoryye voprosy teorii i praktiki [Formation of Administrative Justice in Russia: Issues of Theory and Practice]. *Rossiyskiy sud'ya*, no 11, pp. 17–21.
- Gadzhiev G.A. (2005) Konstitutsionno-pravovyye orientiry pri sozdaniy sistemy administrativnykh sudov v Rossiyskoy Federatsii [Constitutional Law Framework to Establish System of Administrative Courts in the Russian Federation]. *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye*, no 3 (52), pp. 163–167.
- Lazarevskiy N.I. (1905) *Otvetstvennost' za ubytki, prichinennyye dolzhnostnyimi litsami* [Liability for the Damages brought by Officials]. Saint Petersburg: Slovo, XV, 16 p. (in Russian)
- Nikolaeva L.A. (2004) *Administrativnaya yustitsiya i administrativnoye sudoproizvodstvo: zarubezhnyy opyt i rossiyskiye traditsii* [Administrative Justice and Administrative Proceedings: Foreign Experience and Russian Traditions]. Saint Petersburg: Yuridicheskiy tsentr Press, 332 p. (in Russian)
- Panov A.B. (2013) *Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits* [Administrative Liability of Legal Persons]. Moscow: Norma, 193 p. (in Russian)
- Panova I.V. (2016) *Administrativno-protsessual'noye pravo Rossii. Uchebnyk* [Administrative Procedure Law in Russia. Textbook]. Moscow: Norma, 288 p. (in Russian)
- Radchenko V. (2004) Administrativnyye sudy prizvany zashchitit' cheloveka ot proizvola nedobrosovestnykh chinovnikov [Administrative Courts Should Protect a Person from Red Tape]. *Rossiyskaya yustitsiya*, no 3, pp. 2–5.
- Skitovich V.V. (2002) Administrativnaya yustitsiya v Rossii: istoricheskiy obzor [Administrative Justice in Russia: Historical Review]. *Sudebnoye rassmotreniye administrativnykh del: pravovaya real'nost' i perspektivy razvitiya. Posobie dlya sudey*. Moscow: RAP, pp. 9–34 (in Russian)
- Starilov Yu.N. (2013) Administrativnoye sudoproizvodstvo v Rossiyskoy Federatsii: razvitiye teorii i formirovaniye administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva [Administrative Procedures in the Russian Federation: Theory and Development]. Jubilees, Conferences, Forums. Voronezh: Voronezhskiy gosudarstvennyi universitet, 1060 p.
- Volchetskaya T.S. (2003) Stanovleniye administrativnoy yustitsii v Rossiyskoy Federatsii i Litovskoy Respublike [Emerging Administrative Justice in Russian Federation and Lithuanian Republic]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 8, pp. 93–101.
- Zelentsov A.B. (2015) Administrativnoye sudebnoye pravo: kontseptual'nyye problemy formirovaniya [Administrative Court Law: Conceptual Problems of Formation]. *Administrativnoe pravo i protsess*, no 2, pp. 39–46.
- Zelentsov A.B., Radchenko V.I. (eds.) (2001) *Administrativnaya yustitsiya v Rossii: istoriya i sovremennost'* [Administrative Justice in Russia: Past and Present]. Moscow: RAP, 119 p. (in Russian)