

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 нашей стране. Рассматривается широкий исторический период, начиная с дореволюционного периода и заканчивая современным этапом. Также анализируются различные историко-правовые документы по рассматриваемой проблематике, делаются обобщающие выводы. 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; ошибки прошлого нужно не забывать и не допускать их повторения в будущем. Акцентируется внимание, что действующее административно-процессуальное законодательство устанавливает две процедуры пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях: досудебную и судебную. При этом выбор порядка обжалования постановления по делу об административном правонарушении оставлен лицу, привлекаемому к административной ответственности (делинквенту). Изложение истории административной юстиции наглядно показывает очень важный факт: до сего дня не существует единого, общего, даже обобщающего взгляда на существо института административной юстиции. Нет 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. Главная цель административной юстиции в любой стране, в том числе в России — создание возможности быстро, четко, справедливо и на законной основе выстраивать отношения невластных субъектов с публичной властью. Развитие и совершенствование административной юстиции — важная гарантия прав невластных субъектов, значимый этап в реализации административной реформы в нашей стране. Предложения о создании системы административной юстиции, которая не только будет способствовать реализации положений Конституции РФ о доступе к правосудию, но и позволит освободить суды от не свойственных им функций, являются обоснованными и актуальными в условиях.



Ключевые слова

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

Библиографическое описание: Панова И.В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 32–41.

JEL: K23; УДК: 342

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.1.32.41

* Начало см.: Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 54–69.

Общие вопросы теории административной жалобы с середины 1920-х годов до настоящего времени не получили значительного развития. Правовые споры главным образом касались соотношения судебного и внесудебного порядков обжалования действий и решений административных органов и должностных лиц. Споры велись о возможности самой государственной администрации осуществлять контроль за законностью действий и решений государственных органов и должностных лиц. Общая позиция, к которой по сути дела привела дискуссия, состояла в том, что административный и судебный порядки обжалования не должны противопоставляться. По возможности они должны являть альтернативные варианты защиты прав гражданина. Специальные правовые исследования в основном были посвящены специальным жалобам, отличие которых от общих жалоб впервые выявил и теоретически обосновал Д.Н. Бахрах¹.

Общая административная жалоба — административная жалоба на действия (бездействие) должностных лиц и органов публичной власти, если лицо считает, что указанными действиями (бездействием) нарушаются права, свободы и законные интересы гражданина либо иных лиц. В законодательстве СССР вопросы общей административной жалобы регулировались Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». В Российской Федерации принят Федеральный закон от 2.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Но при этом не создавался специальный административно-юрисдикционный орган, который рассматривал бы общую административную жалобу за рамками ведомственного интереса.

Специальная административная жалоба — административная жалоба, в порядке пересмотра постановления или решения по делу об административном правонарушении (гл. 30 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее — КоАП РФ)).

При рассмотрении как общих, так и специальных административных жалоб на практике возникает ряд моментов, препятствующих своевременному, всестороннему и полному рассмотрению дел, возникающих из административных правоотношений, в административном (внесудебном) порядке, что неблагоприятно отражается на защите прав и законных интересов физических и юридических лиц. Особенно ярко это проявляется при подаче специальной административной жалобы в связи с огромным количеством административно-юрисдикционных органов, как привлекающих правонарушителей к административной ответственности, так и пересматривающих постановления о привлечении к административной ответственности физических и юридических лиц.

Жалобы рассматриваются должностными лицами различных государственных органов, в большинстве своем не являющимися специалистами в области административного права и имеющими общее понятие о процедуре привлечения к административной ответственности, процессуальных особенностях при производстве по делу об административном правонарушении. Зачастую эти лица не имеют юридического образования. Данный факт препятствует своевременной, справедливой и беспристрастной защите прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридически правомерных действий государственных органов и их должностных лиц.

В соответствии со ст. 30.1. КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано, в зависимости от органа (должностного лица), вынесшего постановление: в вышестоящий суд (если привлечение к ответвен-

¹ См., напр.: Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 6–17.

ности производится на основании судебного акта), в районный суд по месту нахождения коллегиального органа или судебного пристава-исполнителя (если постановление вынесено коллегиальным органом или судебным приставом-исполнителем), в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела (если привлечение произведено должностным лицом). Таким образом, в административно-процессуальном законодательстве установлены две процедуры пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях: досудебная и судебная. Выбор порядка обжалования постановления по делу об административном правонарушении оставлен лицу, привлекаемому к административной ответственности (делинквенту).

На практике в большинстве случаев привлекаемые к административной ответственности лица обращаются с заявлениями о пересмотре постановлений по делам об административных правонарушениях непосредственно в судебные органы, минуя административную досудебную процедуру разрешения спора. Действия указанных лиц вполне объяснимы и понятны, так как существует малая вероятность, что вышестоящее должностное лицо (вышестоящий орган) отменит постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное нижестоящим (подчиненным) должностным лицом или органом. Также необходимо учитывать, что орган или должностное лицо, привлекающее делинквентов к административной ответственности, при рассмотрении дела об административном правонарушении не обладает полной независимостью от вышестоящего должностного лица или органа.

В такой ситуации трудно говорить о беспристрастности и независимости как при процедуре привлечения к административной ответственности правонарушителей, так и при процедуре пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях. Данные обстоятельства порождают не только волокиту при рассмотрении дел об административных правонарушениях, но и ведут к коррупции, подрыву авторитета всей системы органов исполнительной власти, что не лучшим образом отражается на обществе в целом.

Появление в 1989 и 1993 гг. законов об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, отчасти затронуло и административный порядок обжалования, поскольку альтернативность судебного и административного порядков была закреплена на законодательном уровне.

Провозглашение в 1991 г. принципа разделения властей неизбежно вновь поставило вопрос о соотношении самоконтроля исполнительной власти и судебного контроля за действиями и решениями государственной администрации. В целом в отечественной литературе² возможность судебного контроля за действиями и решениями государственных органов и должностных лиц была признана в качестве одного из правовых принципов, вытекающих их общего конституционного принципа правового государства.

Последующие правовые реформы не затрагивали общего административного порядка рассмотрения жалоб граждан. В течение многих лет после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. (ст. 33 которой предусматривает право граждан на подачу обращений в государственные органы, не конкретизируя содержания этих обращений, а, следовательно, предполагая и подачу жалоб) федеральный законодатель не обеспечивал ее положения специальным законодательным регулированием. Только

² См., напр.: *Фиалковская И.Д., Тоненкова О.А.* Судебный контроль в сфере исполнительной власти: понятие, признаки, место в системе административного права // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2008. № 3. С. 208–212.

Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусмотрел возможность административного обжалования действий и решений административных органов и должностных лиц, вновь не изменив основных принципов регулирования административного порядка подачи жалоб, сформулированных в 1930-х гг.

Элементы административного судопроизводства существовали и до современного этапа российской истории. Так, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы»³ определял, что результаты проверки и заключение комиссии рассматривались соответствующими исполнительными комитетами районного, городского совета депутатов трудящихся, который при наличии к тому оснований принимал решение о направлении материалов проверки в районный (городской) суд.

Что касается законодательства об административных правонарушениях в тот период, то оно не отличалось стабильностью. Так, в КоАП РСФСР было внесено более 60 изменений, сотни актов принимались представительными органами власти различных уровней. Кроме того, получила широкое распространение практика установления в законодательных актах санкций в виде штрафа в отношении организаций за несоблюдение ими обязанностей, закрепленных в нормативных правовых актах. К концу 1990-х гг. институт административной ответственности юридических лиц был абсолютно не кодифицирован.

В конце 1990-х гг. была поставлена задача совершенствования законодательства об административных правонарушениях и его кодификации. Действующий ныне КоАП РФ от 30.12.2001 №195-ФЗ является преемником КоАП РСФСР по многим вопросам как структурно, так и содержательно. Однако в нем значительно расширена возможность судей привлекать к административной ответственности.

Большой вклад в развитие административного судопроизводства внес Кодекс административного судопроизводства (далее — КАС РФ) от 8.03.2015 (вступил в силу 15.09.2015)⁴, который детально урегулировал порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений в судах общей юрисдикции. КАС РФ по аналогии с Гражданским процессуальным кодексом РФ (далее — ГПК РФ) регламентирует всю процедуру рассмотрения административных дел в судах, начиная с подачи административного искового заявления и заканчивая исполнением судебных актов.

КАС РФ никак не затрагивает и не регулирует вопросов производства по делам об административных правонарушениях (ни в судах, ни в досудебном (внесудебном) порядке). Данный порядок остался прежним. КАС РФ также не регулирует вопросов досудебного (внесудебного) производства по административным делам. Его сфера регулирования охватывает только вопросы судопроизводства в судах общей юрисдикции. Арбитражное судопроизводство КАС РФ также не регулирует. Арбитражные суды будут рассматривать соответствующие административные дела в прежнем порядке.

В то же время некоторые нормы кодекса заимствованы из Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ), например, правила освобождения от доказыва-

³ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 26.06.1962 «О безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1962. № 30. Ст. 464.

⁴ Ч. 2 и 4 ст. 45, ч. 8 ст. 125, ч. 2 ст. 126, ч. 7 ст. 299, ч. 3 ст. 319, ч. 4 ст. 347, ч. 4, 5 и 9 ст. 353 КАС РФ вводятся в действие с 15 сентября 2016 г., п. 14 ст. 21 КАС РФ вводится в действие с 1 января 2017 г.

ния обстоятельств, признанных сторонами (ст. 65 КАС РФ), или положение, согласно которому можно приложить к административному исковому заявлению документы в электронной форме (ч. 8 ст. 125 КАС РФ). Внедрение подобных норм позволит сблизить порядок рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции с порядком рассмотрения таких дел в арбитражных судах.

Подавляющее большинство норм КАС РФ аналогично соответствующим нормам ГПК РФ. Таким образом, процедура рассмотрения административных дел осталась в основном неизменной. Административные дела, рассматриваемые по новому кодексу, следующие (ч. 2 ст. 1 КАС РФ):

- 1) об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
- 2) об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;
- 3) об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;
- 4) об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;
- 5) об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов РФ по приему квалификационного экзамена на должность судьи (далее — экзаменационные комиссии);
- 6) о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ;
- 7) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок (в настоящее время такие дела рассматриваются в порядке искового производства (гл. 22.1 ГПК РФ)).

Суды общей юрисдикции согласно КАС РФ также рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, в том числе административные дела:

- 1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;
- 2) о прекращении деятельности средств массовой информации;
- 3) о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц;
- 4) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания

(проживания) в РФ (далее — иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии), в предназначенное для этого учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в РФ (далее — специальное учреждение), и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении (далее — административные дела о временном помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении);

5) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений (далее — административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы);

6) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

7) о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

8) иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке.

Положения КАС РФ не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, а также на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетной системы Российской Федерации. Это связано с тем, что в делах о наложении административных взысканий и их обжаловании реализуется уголовно-правовой тип охранительных отношений. Поэтому законодатель не соединил в рамках одного процесса деятельность суда по рассмотрению дел о наложении административных взысканий и дел по оспариванию действий, актов, решений государственных органов и должностных лиц, где различия типов охранительных правоотношений требуют принципиально по-разному построенных процессов.

КАС РФ построен на основе правосудных и «управленческих» (охранительных) функций суда с возможностью рассмотрения им не только споров, но и требующих судебного участия бесспорных вопросов. Это будет широкая административная юстиция. Произошла дифференциация административного судопроизводства на исковое (спорное) и особое (бесспорное) с разработкой единого раздела с общими правилами для всех видов; подразделов с общими правилами искового и особого производств; отдельных положений с особенностями рассмотрения каждой категории дел внутри искового и особого производств. При таком подходе особое производство в административном судопроизводстве будет составлять весомую часть кодекса, так как большинство сегодняшних дел особого производства в гражданском процессе с материально-правовой точки зрения включают в себя «административный элемент».

Также большой интерес вызывает проект № 703192-6 Кодекса РФ об административных правонарушениях (общая часть), внесенный в Государственную Думу и одобренный на заседании Комиссии по законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации 01.06.2015. Одной из основных задач проекта стало обеспечение единства, последовательности и внутренней непротиворечивости регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих правовой институт административной ответственности.

Уточнены подходы к определению содержания ряда ключевых для института административной ответственности понятий. В частности, в проекте закреплена такая существенная характеристика административного правонарушения, как причинение вреда охраняемым законом общественным интересам (общественная вредность). При этом в зависимости от характера и степени такого вреда предлагается выделить категории грубых административных правонарушений, значительных административных правонарушений и менее значительных административных правонарушений.

Для каждой из названных категорий административных правонарушений установлены особые сроки давности привлечения к административной ответственности, особенности производства по делам об административных правонарушениях, максимальные административные наказания, которые могут быть установлены за правонарушения, отнесенные к каждой категории. Все это позволит обеспечить более полную индивидуализацию административного наказания, сделать административное наказание в большей степени соответствующим характеру содеянного.

При подготовке проекта Общей части Кодекса особое внимание было уделено реализации правовых позиций Конституционного Суда России в отношении целого ряда положений действующего КоАП РФ. В частности, в проекте закреплены требования, касающиеся точности, недвусмысленности и формальной определенности нормы, устанавливающей административную ответственность за совершение конкретного деяния, сформулированы требования справедливости и соразмерности административного наказания, предусмотрена возможность назначения административного наказания ниже низшего предела, предусмотренного санкцией применяемой нормы.

Также при подготовке проекта учитывалась сложившаяся в период с 2002 года судебная практика, обобщенная в постановлениях Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда России, правоприменительная практика федеральных органов исполнительной власти. В частности, с учетом судебной практики определено содержание вызвавших значительные затруднения на практике понятий «длящееся административное правонарушение», «неоднократное административное правонарушение», «повторное административное правонарушение».

Перечень видов административного наказания расширен за счет включения в него исправительных работ, отбываемых по месту основной работы лицом, привлеченным к административной ответственности с удержанием части заработка в доход государства, лишения специального разрешения (лицензии), административного запрета на посещение публичных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест, а также на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров, ликвидации юридического лица или прекращения деятельности в качестве индивидуального предпринимателя. Такое расширение перечня видов административного наказания позволит применять новые меры административного принуждения по единым процессуальным правилам, а также повысить точность и эффективность реагирования государства на противоправные деяния.

Важной новеллой проекта является норма, предусматривающая освобождение от административной ответственности в виде административного штрафа, если будет установлено, что исполнение такого административного наказания может повлечь за собой невозможность исполнения обязанности, за неисполнение которой лицо привлекается к административной ответственности, если такое лицо возместило причиненный правонарушением имущественный ущерб, либо если вследствие исполнения административного наказания охраняемым законом общественным отношениям может быть причинен вред больший, чем вред, причиненный в результате совершения административного правонарушения.

В России имеется богатый опыт функционирования института административной юстиции и в нем много поучительного. История отечественного законодательства административного судопроизводства и административной юстиции может помочь в реформировании современного законодательства в данной сфере. Ошибки прошлого нужно не забывать и не допускать их повторения в будущем.

История административной юстиции наглядно рисует нам очень важный факт — до сего дня не существует единого, общего, даже обобщающего взгляда на существо института административной юстиции. Нет 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.

Главная цель административной юстиции в любой стране, в том числе в России — создание возможности быстро, справедливо и на законной основе выстраивать отношения невластных субъектов с публичной властью. Развитие и совершенствование административной юстиции — важная гарантия прав невластных субъектов, значимый этап в реализации административной реформы в нашей стране. Предложения о необходимости создания системы административной юстиции, которая не только будет способствовать реализации положений Конституции РФ об оперативном доступе к правосудию, но и позволит освободить суды от не свойственных им функций, являются обоснованными и актуальными в условиях современной правовой действительности.



Библиография

- 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. 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.
- Зеленцов А.Б., Радченко В.И. Административная юстиция в России (история и современность). Учебное пособие для судей. М.: Изд-во Российской академии правосудия, 2001. 119 с.
- 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. 4-е изд. М.: Норма, 2016. 288 с.
- Панова И.В. Понятие и виды административных процедур // Ученые труды Российской Академии адвокатуры и нотариата. 2016. № 1. С. 25–30.
- Радченко В.И. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // Российская юстиция. 2004. № 3. С. 2–5.

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

Development of Administrative Judgment Proceeding and Administrative Justice in Russia



Panova I.V.

Professor, Constitutional and Administrative Law Department, Law Faculty, National Research University Higher School of Economics, Doctor of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia. E-mail: ipanova@hse.ru



Abstract

The paper presents the historical aspect of the development of administrative justice in Russia. A wide historical period is studied beginning with the pre-revolutionary period and ending on 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 the mistakes of the past must not be forgotten and repeated in the future. The paper emphasizes that the current administrative procedural legislation provides for two procedures of reviewing decisions on administrative offences: prejudicial and judicial. At that, the choice of a specific grievance procedure of a decision on a case on administrative offence is provided to a person brought to justice on administrative case (delinquent). The history of administrative justice clearly shows the fact: until now no even generalizing view to the nature of the institution of administrative justice has existed. No definitions are shaped for fundamental concepts of *administrative process*, *administrative and jurisdiction case*, *administrative dispute*, *administrative justice*, *administrative legal proceedings* etc. the same may be said on the subject matter, content and scope. The main objective of administrative justice in any country including Russia is creating an opportunity to establish relations between the subject without authority and public power on a clear, expedient and legal basis. The development and improvement of administrative justice is an important guarantee of rights for the subject without authority, a significant step as to implementing administrative reform in Russia. It should be noted that the ideas on establishing the system of administrative justice which would promote to the implementation of the RF constitution provision on the operative access to justice but will free courts from irrelevant functions, which is justified and topical in the contemporary legal setting.



Keywords

administrative complaint, administrative reform, administrative justice, pre-trial appeal, the pre-revolutionary right, claim procedure, Russian Federation Administrative Offences Code.

Citation: Panova I.V. (2017) Development of Administrative Proceedings and Administrative Justice in Russia. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 32–41 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.1.32.41



References

Bakhrakh D.N. (2009) Administrativno-protsessual'naya deyatel'nost' administratsii [Administrative and Procedural Activity of Administration]. *Administrativnoe pravo i protsess*, no 3, pp. 2–6.

Burkov A.L. (2003) K voprosu ob otraslevoy prinadlezhnosti instituta administrativnoy yustitsii [On Branch of Administrative Justice Institution]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 4, pp. 62–67.

Dernovoy V.B. (2005) Razvitie sistemy administrativnoy yustitsii v Rossiyskoy Federatsii [Administrative Justice in the Russian Federation] *Rossiyskaya yustitsiya*, no 4, pp. 2–11.

Gadzhiev G. (2005) Konstitutsionno-pravovye orientiry pri sozdanii sistemy administrativnykh sudov v Rossiyskoy Federatsii [Constitutional Law Framework to establish the System of Administrative Courts in the Russian Federation]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, no 3, pp. 163–167.

Edidin B.A. (2004) Formirovanie administrativnoy yustitsii v Rossii: nekotorye voprosy teorii i praktiki [Formation of Administrative Justice in Russia: Issues of Theory and Practice]. *Rossiyskiy sud'ya*, no 11, pp. 17–21.

Lazarevskiy N.I. (1905) *Otvetstvennost' za ubytki, prichinennye dolzhnostnymi litsami* [Liability for the Damages brought by Officials]. Saint Petersburg: Slovo, XV, 16 p. (in Russian)

Nikolaeva L.A. (2004) *Administrativnaya yustitsiya i administrativnoe sudoproizvodstvo: zarubezhnyy opyt i rossiyskie traditsii* [Administrative Justice and Administrative Proceeding: 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'noe pravo Rossii. Uchebnyk* [Administrative Procedure Law in Russia. Textbook]. Moscow: Norma, 288 p. (in Russian)

Panova I.V. (2016) Ponyatie i vidy administrativnykh protsedur [Concept and Types of Administrative Procedures]. *Uchenye trudy Rossiyskoy Akademii advokatury i notariata*, no 1, pp. 25–30.

Radchenko V.I. (2004) Administrativnye sudy prizvany zashchitit' cheloveka ot proizvola nedobrosovestnykh chinovnikov [Administrative Courts Should Protect a Person from Red Tape]. *Rossiyskaya yustitsiya*, no 3, pp. 2–5.

Starilov Yu.N. (2013) Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiyskoy Federatsii: razvitie teorii i formirovanie administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva [Administrative Proceedings in the Russian Federation: Theory and Development of Administrative Procedural Legislation]. *Yubilei, konferentsii, forumy*. Vyp. 7. Voronezh: Voronezhskiy gosudarstvennyi universitet, 1060 p.

Volchetskaya T.S. (2003) Stanovlenie administrativnoy yustitsii v Rossiyskoy Federatsii i Litovskoy Respublike [Administrative Justice in the Russian Federation and the Republic of Lithuania]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 8, pp. 93–101.

Zelentsov A.B. (2015) Administrativnoe sudebnoe pravo: kontseptual'nye 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: Rossiyskaya akademiya pravosudiya, 119 p. (in Russian)