

А. В. Старицын\*,

Д. В. Еремеев\*\*

## ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ

**Аннотация.** В статье проводится анализ основных научных подходов к проблеме осуществления административной юстиции (административного судопроизводства) в Российской Федерации. С вступлением в силу Кодекса административного производства РФ фактически сформировалась новая отрасль права с присущим особым предметом и методом правового регулирования. В то же время анализ ряда научных трудов позволил сделать вывод о том, что действующее административно-процессуальное законодательство в основном состоит из процессуальных норм, заимствованных в гражданском судопроизводстве. Кроме того, основываясь на изучении опыта становления и осуществления административной юстиции в Республике Крым в период ее вхождения в состав Украины, а также изучении научных трудов, содержащих статистические данные о количестве рассматриваемых судами общей юрисдикции дел, подпадающих в настоящее время под действие норм КАС РФ, приходят к выводу о нецелесообразности в настоящее время создания в России отдельной специализированной системы административных судов, при этом не исключая возможности в будущем, в случае изменения общественных отношений, развития административно-процессуальной науки, изменения подсудности определенных категорий дел, а также основываясь на результатах деятельности судов по применению КАС РФ, вернуться к обсуждению данного вопроса. Констатируя факт организации в России административного судопроизводства, авторы полагают, что для становления самостоятельной науки административного процесса еще потребуются дальнейшие исследования теоретических проблем в данной сфере, анализ практики применения уже существующих административно-процессуальных норм, последующие дополнения и усовершенствования КАС РФ.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административная юстиция, административный процесс, административно-процессуальная форма, административные суды, КАС РФ, споры, обжалование, порядок рассмотрения судом.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2017.128.7.115-123**

**В** статье 118 Конституции РФ закреплены такие формы осуществления судебной власти в России, как конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство.

© Старицын А. В., Еремеев Д. В., 2017

\* Старицын Алексей Валентинович, кандидат юридических наук, доцент, декан факультета Крымского филиала Российского государственного университета правосудия  
aleksstar2006@yandex.ru

295006, Россия, г. Симферополь, ул. Павленко, д. 5

\*\* Еремеев Денис Викторович, кандидат юридических наук, старший преподаватель Крымского филиала Краснодарского университета внутренних дел МВД России  
eremeevdv@mail.ru

295053, Россия, Республика Крым, г. Симферополь, ул. Академика Х. Х. Стевена, д. 14

Анализ ч. 1 ст. 1 Кодекса административно-судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) позволяет сделать вывод, что российское административное судопроизводство представляет собой деятельность Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции по рассмотрению и разрешению административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Видный российский ученый-административист Ю. Н. Стариков указывал, что в связи с принятием КАС РФ закончился долгий, трудный период, наполненный непримиримыми спорами, «борьбой» различных научных школ, ученых — представителей различных отраслей материального и процессуального права, противопоставленными научными позициями и одновременно результативными дискуссиями, период обсуждения идеи учреждения в стране административных судов и создания полноценной системы административного судопроизводства, что и требовала с декабря 1993 г. конституционно-правовая норма о формах реализации судебной власти в России (ст. 118 Конституции РФ)<sup>1</sup>.

Некоторых ученые считают, что фактически имеют место две основные причины, породившие появление КАС РФ: первая — прямое закрепление в Конституции РФ такого вида судопроизводства, как административное; вторая — необходимость унификации процессуальных норм, регламентирующих порядок рассмотрения судом дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений<sup>2</sup>.

Кстати, по мнению Ю. Н. Старилова, принятие КАС РФ стало в известном смысле запоздалым шагом в реформировании судебной системы страны. Как видно, кодификация административно-процессуальных норм была «отодвинута» на задворки судебной реформы, хотя модернизация судебной власти с позиций принципов правовой государственности могла бы начаться в 90-е гг. прошлого столетия именно с учреждения административных судов и формирования системы административного судопроизводства. Однако на деле все оказалось по-другому: создавались арбитражные суды, развивалась система арбитражных судов, вводилась судебная арбитражно-процессуальная форма, появлялись иные новые элементы судебной системы, детализировались порядки в системе правосудия.

В проводимых дискуссиях административное судопроизводство всегда являлось предметом обсуждения в контексте общей тематики административной юстиции. Было ясно, что последней необходимо процессуальное право. В каждой стране формирование соответствующей отрасли процессуального права происходило по-разному, с учетом традиций правовой жизни и развития, исторических особенностей в государственно-правовом строительстве, специфики планирования и реализации многочисленных реформ и преобразований. Однако во многих странах сложились и некоторые закономерности в установлении судебного контроля над административными полномочиями должностных лиц, одна из которых включает в себя разработку специального закона об административном судопроизводстве. До какого-то момента кодификацию процессуальных правовых норм в области административной юстиции России предлагалось проводить в административно-процессуальном кодексе<sup>3</sup>. Наряду с этим обсуждались идеи разработки и принятия федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Стариков Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации — важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного ун-та. Серия: Право. 2015. № 2. С. 8—15.

<sup>2</sup> Степанян Ш. У. Особенности административного судопроизводства как самостоятельной формы осуществления судебной власти // URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/17797>.

<sup>3</sup> См.: Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России (история и современность). М., 2002. С. 98; Стариков Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 182.

<sup>4</sup> См.: Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». М., 2001.

или кодекса РФ об административном судопроизводстве<sup>5</sup>. Были и иные концептуальные предложения по созданию российского административно-процессуального кодекса<sup>6</sup>. Несмотря на различные предложения по наименованию административно-процессуального закона, фактически одинаковыми были представления о содержании и структуре данного законодательного акта<sup>7</sup>.

Однако, как указывает А. Б. Зеленцов, в юридико-техническом и содержательном плане КАС РФ нельзя назвать идеальным, он критикуется не только его противниками (осознающими или не осознающими его реальное значение), но и сторонниками, ратующими за его совершенствование. При этом очевидным является то, что, несмотря на недостатки, упущения и спорные моменты, КАС РФ содержит много новых прогрессивных нововведений концептуального и юридико-технического характера, для понимания истинной значимости которых может потребоваться определенное время. Вместе с тем, если отмечать в качестве позитивных только эти моменты нового Кодекса, значит, упускать главное, что характерно для его исторической миссии.

В современных условиях историческое значение КАС РФ выражается по крайней мере в четырех существенных для развития Российского государства и его правовой системы моментах:

1. КАС РФ официально закрепил институт административной юстиции в качестве неотъемлемого элемента российского правового государства, определил ее контуры как второй формы правосудия в публичном праве России и реализовал положение ст. 118 Конституции РФ об административном судопроизводстве, обеспечив ему регулирование, в значительной мере отвечающее передовым европейским стандартам в этой области. Административная юстиция, отвергаемая и «усеченная» в советский период, втиснутая в «прокрустово ложе» гражданско-процессуальной формы в постсоветский период, наконец, приобрела свой са-

мостоятельный статус как главный механизм защиты прав и обеспечения верховенства закона в публичном управлении.

2. Принятие КАС РФ, содержащего совокупность правовых норм, регулирующих административное судопроизводство в общих судах и выделяющих его из гражданского судопроизводства, ведет к завершению процесса формирования новой отрасли права — судебного административного права. Составной частью этой отрасли является комплекс норм, регулирующих административное судопроизводство в арбитражных судах (ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ). Различия в понимании предмета административного судопроизводства между двумя этими кодексами не являются неразрешимой проблемой для оформления судебного административного права в самостоятельную отрасль и могут быть сняты посредством рекодификации.

3. По сути, КАС РФ произвел революцию в отечественном процессуальном праве. Он реально поднял статус административно-процессуальной формы до уровня гражданско-процессуальной, уголовно-процессуальной и конституционно-процессуальной форм. При этом он не только осуществил легализацию административной юстиции как элемента Российского государства, но и отразил переворот в понимании ее миссии и функций. В этом качестве он предстает как символ смены парадигмы административной юстиции в отечественной процессуальной и административно-правовой науке.

4. В концептуальном плане КАС РФ по своей исторической миссии выступает как провозвестник грядущих перемен в материальном административном праве и смены господствующей в его теории парадигмы. Применение содержащихся в нем новых положений неизбежно будет способствовать «тектоническим сдвигам» в нормативно-правовом регулировании отношений в сфере публичного управления. Оно вызовет потребность в разработке новых юридических конструкций и правовых

<sup>5</sup> См.: Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: материалы конф. (Москва, Российская академия правосудия, 15—16 марта 2001 г.) / отв. ред. В. И. Радченко. М., 2001. С. 262.

<sup>6</sup> См.: Масленников М. Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации. М., 2009. С. 250—274.

<sup>7</sup> См.: Старилов Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации — важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного ун-та. Серия: Право. 2015. № 2. С. 8—15.

форм, соответствующих параметрам правового государства, и предопределяет новые направления административно-правовых исследований. Демократический потенциал, заложенный в концептуальной основе КАС РФ, станет катализатором смены целого ряда парадигм в теории административного и административно-процессуального права. Столь значимые социально-исторические достоинства КАС РФ становятся особо очевидными при восприятии его в свете парадигмального подхода к развитию теории административной юстиции и административного права<sup>8</sup>.

В целом поддерживая принятие КАС РФ и во многом соглашаясь с вышеуказанными мнениями многоуважаемых ученых, полагаем, что нельзя не обратить внимания на иные существующие, порой диаметрально противоположные, взгляды на сложившуюся правовую ситуацию.

Так, А. Т. Боннер полагает, что КАС РФ можно и нужно было бы принимать при одновременном наличии четырех условий:

- 1) суды Российской Федерации рассматривают значительное количество споров публично-правового характера;
- 2) эти споры настолько специфичны, что для их рассмотрения и разрешения традиционная гражданско-процессуальная форма оказалась совершенно непригодной;
- 3) взамен нее правовая теория разработала, а законодатель принял принципиально иную административно-процессуальную форму, оптимально приспособленную для рассмотрения данной категории дел. Ее применение в значительно большей степени гарантирует установление действительных обстоятельств административных дел, позволяет практически безошибочно определять законность или незаконность оспариваемых правовых актов, защищать нарушенные или оспоренные права и свободы субъектов российского права и выносить по этим делам законные, обоснованные и справедливые судебные решения;

4) в стране создана обусловленная реальной необходимостью специальная система административных судов.

Однако в действительности ни одного из сформулированных выше условий для принятия КАС не существует<sup>9</sup>.

Почему же все-таки одновременно с КАС РФ либо до него в стране не была создана система административных судов? Ведь «счастье было так возможно, так близко». 21 сентября 2000 г. проект федерального конституционного закона № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (далее — проект № 7886-3) был внесен в Государственную Думу Верховным Судом РФ. Первоначально он продвигался буквально с космической скоростью. Приведем почти фантастическую хронику связанных с этим событий. 3 октября проект был рассмотрен Советом Государственной Думы. Уже через месяц — 3 ноября — подписано заключение Правового управления аппарата Государственной Думы. Еще через десять дней (13 ноября) дано заключение Комитета по государственному строительству, 17 ноября — официальный отзыв Правительства РФ, и еще через пять дней, 22 ноября, проект принят Государственной Думой в первом чтении. Во всех вышеперечисленных весьма серьезных правовых документах, естественно, были даны ссылки на ст. 118 Конституции РФ, существенный рост в судах дел, возникающих из публично-правовых отношений, и необходимость создания оптимальных средств защиты прав и интересов граждан и иных субъектов российского права. В некоторых из названных документов, в частности в заключении Комитета по государственному строительству, в качестве дополнительного аргумента, объясняющего необходимость создания системы специальных административных судов, было указано на особую сложность такого рода дел. Но затем проект был надолго положен под сукно. В итоге 11 июня 2013 г. он снят с рассмотрения Государственной Думы и возвращен в Верховный Суд РФ<sup>10</sup>. Как говорится, не свершилось, не сбылось...

<sup>8</sup> Зеленцов А. Б. Кодекс административного судопроизводства РФ как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/18981>.

<sup>9</sup> Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или спор процессуалиста с административистом // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Постановление Государственной Думы РФ от 11 июня 2013 № 2358-6 ГД «О проекте Федерального конституционного закона № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Формально-юридическое объяснение этого содержится в заключении Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству. Комитет указал, что на рассмотрении Государственной Думы находятся внесенный Президентом РФ и принятый в первом чтении 21 мая 2013 г. проект федерального закона № 246960-6 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», а также законопроекты, входящие с ним в один пакет. Указанные законопроекты направлены на максимально полное осуществление нормативного правового регулирования института административного судопроизводства, детально устанавливая процессуальный порядок рассмотрения судами дел, возникающих из публичных правоотношений, и регулируют весь спектр отношений в соответствующей отрасли законодательства.

По названной причине проект № 7886-3 утратил свою актуальность, и Комитет рекомендовал Государственной Думе его отклонить, что и было сделано<sup>11</sup>. Но ведь в послуживших причиной для этого проектах, ныне ставших законами, речь идет лишь о процедуре рассмотрения административных дел. При этом, конечно же, имелось в виду, что такие дела будут рассматриваться в специально созданных административных судах. Но об административных судах в уже принятых законах не сказано ни слова. Никакого объяснения причин отказа от идеи создания системы административных судов как не было, так и нет. Приведенное же в заключении Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству объяснение, как говорится, от лукавого. На самом деле за этим отказом стоят обстоятельства, связанные с судебной статистикой, а также, совершенно очевидно, и соображения финансового характера<sup>12</sup>.

Как было отмечено в пояснительной записке к проекту № 7886-3, количество дел, вытекающих из административно-правовых от-

ношений, «постоянно возрастает. В 1999 г. оно превысило 350 000 дел, в том числе 389,9 дел по жалобам о признании незаконными нормативно-правовых актов, 134 355 — на действия должностных лиц и коллегиальных органов власти, управления и общественных объединений, 83 427 — на нарушения налогового законодательства, 2 320 — на нарушения избирательных прав и т.д.».

В пояснительной записке также обращалось внимание на «сложности названной категории дел», равно как и на то, что их рассмотрение и правильное разрешение требуют высокого профессионализма и специализации судей<sup>13</sup>.

Остановимся на минутку, читатель, и попробуем осмыслить приведенную информацию. Даже если названные цифры верны (а они по ряду моментов вызывают серьезные сомнения), то неужели для рассмотрения каких-то 350 тыс. дел в год нужно было создавать от 600 до 700 федеральных межрайонных административных судов и 21 федеральный окружной административный суд? Интересно, чем бы стали заниматься эти суды? Даже если бы их было 600, то в год каждый из них, согласно приведенной статистике, рассматривал бы в среднем по 583,33 дела. А если бы их число увеличилось до 700, то их средняя годовая нагрузка уменьшилась бы до 500 дел. И это при том, что количество гражданских дел в районных и городских судах во много раз выше, а некоторые из этих дел являются весьма и весьма сложными. Так что, если называть вещи своими именами, назначение для работы в этих судах соответствующей части российского судейского корпуса стало бы для них чистой воды синекурой<sup>14</sup>.

Впрочем, может быть, число дел, возникающих из публично-правовых отношений, существенно увеличилось за последнее время? Как было указано в пояснительной записке, оно «постоянно возрастает». Если это действительно так, то за минувшие 16 лет динамика роста должна быть достаточно серьезной. На самом

<sup>11</sup> Заключение Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству от 3 июня 2013 г. по проектам федеральных конституционных законов № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и № 7900-3 «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации"» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Боннер А. Т. Указ. соч.

<sup>13</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Боннер А. Т. Указ. соч.

же деле этого нет. Вновь обратимся к данным судебной статистики. В 2012 г. судами общей юрисдикции было рассмотрено 194 619 дел, возникших из публично-правовых отношений. В 2013 г. эта цифра несколько увеличилась и составила 201 639 дел. Определенный рост был и в следующем 2014 г., когда число таких дел возросло до 210 479<sup>15</sup>. Рост количества дел, конечно, наблюдается, но сколько-нибудь существенным назвать его трудно.

В связи со сказанным хочется в полной мере согласиться с А. Т. Боннером и поделиться своими наблюдениями по поводу становления административного судопроизводства на территории Республики Крым в период нахождения ее в составе Украины.

Кодекс административного судопроизводства Украины (далее — КАС Украины)<sup>16</sup> был принят 6 июля 2005 г. и за исключением ряда положений вступил в действие с 1 сентября 2005 г. В целом КАС Украины являлся достаточно прогрессивным на то время кодифицированным актом, основанным на демократических принципах и направленным в первую очередь на защиту интересов физических и юридических лиц в спорах с государственными и муниципальными органами власти. Принятие данного нормативного правового акта в Украине многими учеными-административистами было оценено очень позитивно, хотя при этом нельзя сказать, что у него не было противников, особенно со стороны ученых-процессуалистов в сфере гражданского и хозяйственного права. Аналогичную картину мы сейчас наблюдаем и в Российской Федерации после принятия КАС РФ.

Существенным отличием КАС Украины от КАС РФ является закрепление в первом норм о создании в Украине отдельной ветви судебной власти — специализированных административных судов, по аналогии с уже существовавшими на то время специализированными хозяйственными судами.

При этом нельзя сказать, что с принятием КАС Украины практически сразу заработала система административных судов, напротив, становление данной ветви судебной власти оказалось достаточно длительным (в связи с нехваткой финансирования) и с правовой

точки зрения сложным (в связи с несовершенством законодательной базы) процессом. Например, Окружной административный суд Автономной Республики Крым начал реально осуществлять правосудие только в 2009 г.

Хотелось бы отметить, что, несмотря на изменение подсудности и передачу в ведение административных судов ряда споров, ранее рассматриваемых по правилам Гражданского и Хозяйственного процессуальных кодексов Украины, нагрузка у судей административных судов была значительно меньше, чем у местных (районных, городских) судей. Кроме того, судьям местных судов пришлось дополнительно обучаться ведению процесса в соответствии с КАС Украины (административных споров, например, об оспаривании постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных различными госорганами или по некоторым избирательным спорам и др.). Это не то, что бы «разгрузило» судей местных судов, а наоборот, добавило им работы.

Указанное обстоятельство, по нашему мнению, приводит нас к выводу, что, возможно, действительно на данном этапе развития административной юстиции в Российской Федерации еще рано говорить о создании специальной системы административных судов. Впрочем со временем в случае значительного изменения правоотношений в обществе и значительного роста административных споров, перераспределения подсудности ряда дел в пользу КАС РФ, что будет подтверждаться соответствующими статистическими исследованиями, к вопросу о формировании административных судов можно будет вернуться, тем более, что базис для этого теперь уже существует.

Стоит согласиться также с мнением, высказанным в научных статьях о том, что само по себе принятие КАС РФ не является свидетельством наличия специальных правил административного судопроизводства. Это не повод почивать на лаврах, в том числе и сторонникам судебной концепции административного процесса. Не стоит забывать, что КАС РФ — это акт политической воли, а не продукт научной административной мысли. И потому стоит также помнить, что он нуждается в научной опоре,

<sup>15</sup> Данные судебной статистики. Информация // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 30 июня 2016 г.).

<sup>16</sup> Кодекс административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 г. // URL: <http://kodeksy.com.ua/ka/kas.htm>.

которую еще во многом предстоит создать. КАС РФ выдан авансом административно-процессуальной науке. Научная общественность должна ясно осознавать, что этот Закон отпочковался от ГПК РФ, во многом является его клоном, а потому над ним довлеет гражданская процессуальная форма. Процессуальные правила КАС РФ пропитаны «кровью» сторон гражданских дел и «пóтом» многовековых изысканий специалистов в области гражданского процесса.

Понятно, да и вполне разумно, что формирование КАС РФ начало строиться на гражданском процессуальном фундаменте. Общие положения ГПК РФ долгие годы являлись правовой основой судебного рассмотрения административных дел. Сам по себе данный факт не должен приводить в уныние или вызывать «агрессивные» выпады в адрес специалистов по гражданскому процессу, не усматривающих оснований для выделения административно-процессуальной формы. Применение судами по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, общих положений ГПК РФ (разд. I), «не противоречит природе административного судопроизводства, поскольку они в своей основе определяют общепризнанные стандарты осуществления судебной власти, обеспечивающие реализацию основной цели правосудия для всех процессуальных форм его осуществления»<sup>17</sup>.

Также трудно не согласиться с утверждением, что если попытаться сравнить нормы КАС и ГПК РФ, то нельзя не увидеть, что они удивительно похожи друг на друга. По сравнению с ГПК РФ КАС РФ не содержит почти ничего нового. Согласно подсчетам М. С. Караськиной, объем совпадений структуры КАС РФ со структурой ГПК РФ составляет 84,6 %. Несколько меньший объем совпадений КАС РФ наблюдается со структурой АПК РФ — 74,4 %. При этом полностью или частично совпадают не только названия подавляющего большинства структурных подразделений кодексов, но и названия и формулировки

большой части их норм. Достаточно близким по количеству является и число статей в соответствующих структурных подразделениях кодексов, особенно КАС РФ и ГПК РФ. Если назвать вещи своими именами, то можно сказать, что подавляющее большинство положений КАС РФ практически переписаны с ГПК РФ<sup>18</sup>.

КАС РФ — объективный итог многолетней дискуссии. Это повод переосмыслить понятийный аппарат и начать пользоваться «правильными» терминами. Простое и ясное законодательство возможно только тогда, когда имеется единообразная четкая научная теория. Однако, «к сожалению, в отдельных случаях сами ученые запутывают и так уже сложную ситуацию и противоречивую терминологию»<sup>19</sup>.

В итоге можно сделать вывод, что поскольку в Российской Федерации принят и действует Кодекс административного судопроизводства, то формально-юридически административное судопроизводство существует. Однако порядок его регламентации в весьма малой степени отличается от действовавшего до недавнего времени порядка рассмотрения гражданских дел, возникающих из публично-правовых отношений. В то же время нельзя не признать, что с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ наука административно-процессуального права приобрела реальные черты и контуры, свою проблематику. Теперь с уверенностью можно сказать, что административное судопроизводство — это объективная реальность, это самостоятельная отрасль законодательства и права. Осмысление КАС РФ в таком ключе раскрывает широкие перспективы для становления самостоятельной науки административного процесса, для чего еще потребуются дальнейшие исследования теоретических проблем в данной сфере, анализ практики применения уже существующих административно-процессуальных норм и последующие дополнения и усовершенствования этого знакового нормативного правового акта.

<sup>17</sup> См.: Новиков А. В. Административно-процессуальная форма: научные и правовые реалии // СПС «КонсультантПлюс»; Жилин Г. А. К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // Закон. 2013. № 6. С. 104—111.

<sup>18</sup> Боннер А. Т. Указ. соч.

<sup>19</sup> Старилов Ю. Н. Установление административного судопроизводства в КоАС РФ как специальная форма реализации конституционно-правовой нормы и как главный результат модернизации административно-процессуального законодательства // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 ноября 2014 года). Омск, 2015. С. 224—249.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или спор процессуалиста с административистом // СПС «КонсультантПлюс».
2. Жилин Г. А. К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // Закон. — 2013. — № 6.
3. Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России (история и современность). — М., 2002.
4. Масленников М. Я. Российский административный процесс: перспективы легитимации, централизации и систематизации. — М., 2009.
5. Новиков А. В. Административно-процессуальная форма: научные и правовые реалии // СПС «КонсультантПлюс».
6. Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах: материалы конф. (Москва, Российская академия правосудия, 15—16 марта 2001 г.) / отв. ред. В. И. Радченко. — М., 2001.
7. Салищева Н. Г., Абросимова Е. Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». — М., 2001.
8. Стариков Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. — Воронеж, 1998.
9. Стариков Ю. Н. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации — важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного ун-та. — Серия: Право. — 2015. — № 2.
10. Стариков Ю. Н. Установление административного судопроизводства в КоАС РФ как специальная форма реализации конституционно-правовой нормы и как главный результат модернизации административно-процессуального законодательства // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 ноября 2014 года). — Омск, 2015.

Материал поступил в редакцию 21 января 2017 г.

## PROSPECTS FOR IMPROVING THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN RUSSIA

**STARITSYN Alexei Valentinovich** — PhD, Associate Professor, Dean of the Faculty of the Crimean Branch of the Russian State University of Justice  
aleksstar2006@yandex.ru  
295006, Russia, Simferopol, ul. Pavlenko, d. 5

**EREMEEV Denis Viktorovich** — PhD, Senior Lecturer at the Crimean Branch of the Krasnodar University of Internal Affairs of the Russian Ministry of Internal Affairs  
eremeev@mail.ru  
295053, Russia, Republic of Crimea, Simferopol, ul. Akademika Ch. Ch. Stevena, d.14

*Review.* The article analyses the main scientific approaches to the problem of implementation of administrative justice (administrative court proceedings) in the Russian Federation. After the Code of Administrative Procedure of the RF entered into force, a new branch of law has actually evolved with a specific subject matter and method of legal regulation. At the same time, the analysis of a number of scientific works led to the conclusion that the valid administrative procedural legislation is largely composed of procedural rules taken from civil court proceedings. In addition, based on the study of the experience of establishing and implementing administrative justice in the Republic of Crimea during the Ukrainian period of its history, and the study of scientific works containing statistics concerning the number of cases dealt with by the courts of general jurisdiction that are now subject to the provisions of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation (RF CAP), the authors conclude that it is not appropriate at this time to establish a separate specific system of administrative courts in Russia. However, the authors do not exclude the possibility to revert to this matter in the future if certain changes in social relations will take place, administrative procedural sciences will develop, jurisdiction concerning certain categories of cases and the results of the enforcement activities of the courts with regard to the application of the RF CAP will be modified. Ascertaining the fact of administrative proceedings having been established in Russia, the authors believe that in order to develop a separate science of administrative procedure a further study of theoretical problems in this field, an analysis of the practice of applying existing administrative procedures and subsequent amendments and improvements to the RF CAP will be necessary.



**Keywords:** administrative proceedings, administrative justice, administrative procedure, administrative procedure form, administrative courts, Code, disputes, appeal, court review procedure.

## BIBLIOGRAPHY

1. *Bonner, A.T.* Administrative proceedings in the Russian Federation: the myth or reality, or dispute between proceduralist and administrivist // SFOR "KonsultantPlus."
2. *Zhilin, G.A.* To the question of objectives of administrative proceedings in the light of legislative innovations // *The Law*. — 2013. — № 6.
3. *Zelentsov, A. B., Radchenko, V. I.* Administrative Justice in Russia (history and modernity). — M., 2002.
4. *Maslennikov, M. Ya.* The Russian administrative process: perspectives of legitimating, centralization and systematization. — M., 2009.
5. *Novikov, A. V.* Administrative procedural form: Scientific and legal realities // SFOR "KonsultantPlus."
6. Problems of protection of public and private interests in administrative courts: Conference materials. (Moscow, Russian Academy of Justice, 15—16 March 2001) / Ed. by V. I. Radchenko. — M., 2001.
7. *Salishcheva, N.G., Abrosimova, E.B.* Federal Constitutional Law "On Administrative Proceedings". — M., 2001.
8. *Starilov, Yu. N.* Administrative Justice: Problems of theory. -Voronezh, 1998.
9. *Starilov, Y. N.* Adoption of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation is the most important stage of judicial reform and modernization of Administrative Procedure Law // *Bulletin of the Voronezh State University. Series: Law*. — 2015. — № 2.
10. *Starilov, Yu. N.* Establishment of administrative proceedings under the RF CAP as a special form of implementation of constitutional legal rule and as the main result of modernization of Administrative Procedural Law // *Current Problems of Administrative Proceedings: Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference (Omsk, 28 November 2014)*. — Omsk, 2015.