

ПРАВО

Михаил Иванович КЛЕАНДРОВ¹

УДК 342.9

О ПРЕДЕЛАХ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

¹ член-корреспондент РАН,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
Института государства и права РАН (г. Москва)
mklean@ksrf.ru

Аннотация

Доклад на указанную в заголовке настоящей статьи тему автором был сделан на состоявшихся в Тюменском государственном университете 29-30 сентября 2016 г. 2-х Сибирских правовых чтениях «Административная юстиция: сравнительный и российский контексты». Рассматривается ситуация, сложившаяся в организационно-правовом механизме отечественной административной юстиции после принятия 8 марта 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ. Обосновывается пятью тезисами положение о несовершенстве сложившейся ситуации.

Актуальность темы, определяемой в статье, заключается — на основе комплексного и системного подходов — в обосновании (впервые в юридической науке) необходимости модернизации всех трех составляющих — судоустройственной, судопроизводственной и судейско-статусной — организационно-правового механизма отечественной юстиции. В этом также заключается и научная новизна поставленной в статье проблемы и предложения путей ее решения.

Цитирование: Клеандров М. И. О пределах специализированности административной юстиции / М. И. Клеандров // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Том 3. № 3. С. 87-98.
DOI: 10.21684/2411-7897-2017-3-3-87-98

Целью исследования является выработка предложений о создании в России самостоятельной четырехзвенной административно-судебной системы РФ с закреплением за каждым звеном системы собственных юрисдикционных полномочий, обладающих институциональной независимостью.

Методологической основой настоящего исследования послужил диалектический метод познания и обусловленные им общенаучные и частнонаучные методы исследования. Использовался также метод диалектического понимания процессов исторического развития механизма отечественной административной юстиции, позволивший обратиться к феномену принятия Государственной Думой РФ в ноябре 2000 г. в первом чтении проекта Федерального конституционного закона «Об административных судах в Российской Федерации», так и не дошедшего до второго чтения. Были также применены и частнонаучные методы исследования — технико-юридический, системно-структурный, сравнительно-правовой и иные.

В статье рассмотрено состояние современного административного судостроительства, специализированность которого ограничена как в арбитражных судах, так и в судах общей юрисдикции административными коллегиями; современного административного судопроизводства, которое оставляет за пределами урегулированности Кодексом административного судопроизводства РФ целый ряд правоотношений, и т. д.

В качестве кратких выводов рассмотренных в статье проблем следует назвать обоснование и предложение модели самостоятельного организационно-правового механизма федеральной административно-правовой юстиции в виде самостоятельной, выделенной из ныне функционирующей системы судов общей юрисдикции страны, административно-судебной системы РФ, центром которой будет служить Высший Административный Суд РФ.

Ключевые слова

Суд, административная юстиция, административные суды, административное судостроительство, административное судопроизводство, административно-судебная система РФ.

DOI: 10.21684/2411-7897-2017-3-3-87-98

Тема настоящей статьи посвящена проблематике сравнительного и российского контекстов административной юстиции. В обыденном научном понимании сравнительное правоведение ограничивается географическим измерением — сравниваются нормы и институты законодательства и правоприменительной практики правовых систем различных государств. Но не менее важным, интересным и многообещающим с точки зрения методологии юридической науки является измерение, которое в физике именуют четвертым, т. е. сравнение в темпоральном векторе тех же норм, институтов и практики одного государства на разных этапах его развития. В данном случае — нашего российского. Т. е. следует сосредоточить внимание на динамике развития российской административной юстиции и постараться определиться с ее будущим.

С принятием 8 марта 2015 г.¹ Кодекса административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ) провозглашенное ч. 2 ст. 118 Конституции РФ положение о том, что судебная власть у нас осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства, можно посчитать формально завершенным. По факту же: как в законодательно-процессуальном плане у нас на сегодня обеспечена реализация этого конституционного положения?

Более-менее нормальной ситуацией можно считать с уголовно-процессуальным судопроизводством: оно базируется на одном федеральном законе — УПК РФ. И хотя к нему у специалистов очень много претензий, да и изменений и дополнений в него внесено очень много, и даже речь идет о необходимости принятия качественно нового УПК РФ на основе новой уголовной политики, хорошо хоть то, что все законодательное обеспечение уголовного судопроизводства сконцентрировано сейчас в одном федеральном законе, и похоже, что такое положение дел сохранится в будущем — в новом, но одном УПК РФ.

Положение дел с конституционным судопроизводством намного в этом плане хуже. Какого-либо закона о конституционном судопроизводстве у нас нет вообще, хотя в ряде государств с куда меньшим объемом конституционно-судопроизводственной деятельности, тем более в государствах нефедеративных, такие акты кодифицированного уровня есть, например, в Белоруссии, в Монголии. У нас же процессуальные нормы для правосудной деятельности Конституционного Суда РФ содержатся в ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», да и там они рассредоточены, а не сконцентрированы в отдельном разделе. Процессуальные нормы для конституционных и уставных судов субъектов РФ также вмонтированы в именные законы субъектов РФ об этих судах. Причем названных законов 24, и за исключением 16 субъектов РФ, где эти суды функционируют, они — эти законы, а следовательно, и содержащиеся в них процессуальные институты и положения — «спящие». А главное, все законы об этих судах, ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» и законы субъектов РФ о своих конституционных (уставных) судах единой, общей законодательной основы не имеют, и процессуальные нормы и институты в них довольно сильно различаются, как различаются и организационные аспекты, объемы полномочий и судьейско-статусные характеристики.

Положение дел с гражданским судопроизводством в его законодательно-процессуальном обеспечении не намного лучше. Правда здесь иная рассогласованность: в ст. 118 Конституции РФ арбитражное судопроизводство не названо, в реалии же оно существует в форме АПК РФ, и часть его, точнее добрая половина, посвящена разрешению экономических споров, вытекающих из гражданских правоотношений. Не повезло также гражданскому и арбитражно-

¹ Хотя проект Кодекса об административном судопроизводстве Верховный Суд РФ внес в Государственную Думу еще в 2008 г., о чем Председатель этого суда сказал на VII Всероссийском съезде судей, отметив при этом, что перспектива его принятия законодателем достаточно неопределенная [3].

му процессам с ВАКовской номенклатурой научных специальностей — они, в отличие от конституционного и уголовного, оказались оторванными от соответствующих отраслей материального права и «помещены» в специальность 12.00.15 Гражданский процесс; арбитражный процесс.

А какова сейчас ситуация с административным процессом? Базируется ли названное в ст. 118 Конституции РФ административное судопроизводство исключительно на недавно принятом КАС РФ?

Нет. Во-первых, административный процесс в значительной мере — это судопроизводство по экономическим спорам, вытекающих из административных правоотношений, т. е. административное экономическое судопроизводство в немалой мере базируется на АПК РФ, а не на КАС РФ.

Во-вторых, сам КАС РФ указывает, что он (его действие) не распространяется на производство по рассмотрению дел об административных правонарушениях (п. 5 ст. 1). А это большой сегмент общего массива административного судопроизводства. И сразу встает вопрос — а по правилам какого вида судопроизводства рассматриваются дела об административных правонарушениях? Сам Кодекс об административных правонарушениях РФ оставляет этот вопрос открытым, ограничиваясь в ст. 24.1 определением задач производства по этим делам и регулированием судебных процедур главой 29 «Рассмотрение дела об административном правонарушении». Но если перечень видов судопроизводств, провозглашенный в ст. 118 Конституции РФ, закрытый, то никакого иного вида судопроизводства по рассмотрению дел об административных правонарушениях, кроме административного судопроизводства, не существует. Кстати, в п. 5 ст. 1 КАС РФ указан еще один вид производства, на который КАС РФ не распространяется, — это производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ. А здесь действует какой вид судопроизводства из числа перечисленных в ст. 118 Конституции РФ?

В-третьих, в самом КАС РФ можно усмотреть иные лакуны этого судопроизводства, где КАС РФ не работает, и это вызвано недостаточной согласованностью его ст. главы 2 со ст. 134 ГПК РФ, с чем Конституционный Суд РФ неоднократно сталкивался. Практически это означает, что именно здесь КАС РФ будет еще долго, многократно дополняться и уточняться.

В-четвертых, есть реальные лакуны в законодательном обеспечении доступа к правосудию, в том числе и прежде всего к административному, которые периодически выявляются правоприменительной практикой, в первую очередь — Конституционным Судом РФ. Так, например, Конституционный Суд РФ при рассмотрении дела, завершившегося принятием Постановления от 31 марта 2015 г. № 6-П, выявил, что, по сути, некому (из судебных органов) в нынешней системе правового регулирования разрешать административные дела об оспаривании таких актов Федеральной налоговой службы, которые не соответствуют формальным требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, по форме, субъекту и порядку принятия, регистрации и опубликования, но при этом содержат обязательное для

всех налоговых органов разъяснение (нормативное толкование) налоговых законоположений, которое может противоречить их действительному смыслу и тем самым нарушать права налогоплательщиков. В названном деле Конституционный Суд РФ встретился как раз с таким разъяснением Федеральной налоговой службы, жестко обязывающей неограниченный круг налогоплательщиков периодически совершать довольно обременительные для них действия.

Фактически здесь Конституционный Суд РФ констатировал отсутствие в механизме административного судопроизводства особенностей судебного рассмотрения дел об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, в том числе актов Федеральной налоговой службы, содержащих разъяснения налогового законодательства, которые формально не являются нормативными правовыми актами, но фактически обладают нормативными свойствами. А отдельные из них содержали не только прямые предписания неопределенному кругу налогоплательщиков, но и устанавливали, что невыполнение их повлечет применение налоговых санкций. И обжаловать их в судебном порядке было невозможно.

И лишь после того, как во исполнение поручения Конституционного Суда РФ по этому делу федеральный законодатель законом от 15 февраля 2016 г. № 2-ФКЗ расширил полномочия Верховного Суда РФ, поручив ему в качестве суда первой инстанции рассмотрение дел об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, обладающих нормативными свойствами (а Суду по интеллектуальным правам — рассмотрение в первой инстанции дел об оспаривании разъяснений в сфере интеллектуальной собственности: патентные права, средства индивидуализации компаний, товаров и пр.), эта лакуна была заполнена (но, чувствуется, не окончательно).

В-пятых, уже сейчас просматриваются, правда, недостаточно отчетливо будущие «отщепления» отдельных видов административного судопроизводства, способные «развернуться» сначала в отдельные процессуальные институты, а затем и вообще выделиться и стать самостоятельным видом судопроизводства, что, не исключено, потребует дополнений в ст. 118 Конституции РФ. Например, судопроизводство по избирательным делам. Здесь, как полагает Конституционный Суд РФ, в силу конституционной природы судопроизводства решение вопросов материального права должно осуществляться в судебном заседании при разрешении дела по существу на основе состязательности и равноправия сторон. И эта правовая позиция распространяется также на отношения, касающихся обжалования решений и действий (бездействия) избирательных комиссий, связанных с подсчетом голосов и установлением итогов голосования, определением результатов выборов. Сложившаяся же правоприменительная практика, полностью исключающая возможность судебной защиты избирательных прав граждан, если их нарушения имеют место на стадиях избирательного процесса, следующих за моментом голосования, и тем самым отрицающая право избирателей на обжалование итогов голосования на том избирательном участке, на котором они принимали участие в выборах, не отвечает требованиям Консти-

туции РФ. Вообще же, очевидно, судопроизводство по избирательным делам должно быть, а прежде всего и особенно в периоды самих выборов, очень скоротечно по времени и проводится, невзирая на время суток. Соответственно, здесь объективно требуются весьма тщательно прописанные федеральным законодателем все особенности судебных процедур по этим делам.

Тоже и по делам об оспаривании решений в отношении судей по всей номенклатуре полномочий ККС, но прежде всего — относительно дисциплинарного производства. В отношении последнего анализ Постановления пленума Верховного Суда РФ от 14 апреля 2016 г. № 13 «О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей» дает определенные и немалые основания к такому предположению. В вопросе обеспечения конституционно провозглашенных независимости и самостоятельности судей должная степень проработанности вопросов процессуального регулирования рассмотрения дел об ответственности судей, по существу являющейся конституционной в части досрочного прекращения их полномочий (хотя пока не нашедшей соответствующего нормативного закрепления), является принципиально важной.

Этот вектор можно усмотреть и в административном судопроизводстве по обращениям уполномоченных как федерального, так и региональных (по правам человека, по правам ребенка, по правам предпринимателей) в защиту отдельных людей или неопределенной группы лиц. Сейчас же, к сожалению, КАС РФ не содержит возможности регионального уполномоченного обращаться в суд в защиту прав иных лиц, а законами субъектов РФ таким правом их наделить невозможно.

Вскоре после начала реального правоприменения КАС РФ в Конституционный Суд РФ стали поступать обращения с просьбой признать отдельные его положения неконституционными. Целый ряд таких обращений касается ч. 9 ст. 208 КАС РФ, согласно которой в административном судопроизводстве по делам об оспаривании нормативных правовых актов в судах РФ уровня субъекта РФ и в Верховном Суде РФ граждане или их представители должны иметь высшее юридическое образование. Конституционный Суд РФ определениями от 6 июня 2016 г. № 1157-О, от 6 июня 2016 г. № 1156-О и др. ограничивался признанием этого положения в ряду иных норм, не ограничивающим доступ к правосудию и тем самым не нарушающим Конституцию РФ. Но вообще-то проблема здесь есть [1], как есть и относительно иных положений этого кодекса [2].

Устранение названных лакун, как и преодоление недоработок в КАС РФ, естественных для любого процессуального, тем более принципиально нового, к тому же кодифицированного акта, без сомнения выведет механизм административного судопроизводства на более высокий уровень, повысит его эффективность, усовершенствует соответствующую судебную практику.

Но ведь любой судебный процесс — это лишь судопроизводственная составляющая общего организационно-правового механизма правосудия, и административно-процессуальный сегмент здесь не исключение. Подлинное повы-

шение эффективности административного судопроизводства не возможно без адекватного (в комплексе всех составляющих механизма) совершенствования административных судостроительной и судейско-статусной составляющих. А такое комплексное углубляемое развитие всех составляющих механизма административного правосудия, естественным образом специализирующееся, с неизбежностью приведет к необходимости создания отдельной, пусть и автономной на первых порах, системы административных судов.

В принципе, саму административную юстицию, если ее рассматривать в самом широком плане, но как специализированную, можно представить и как действующую в рамках общесудебной (судов общей юрисдикции) системы государства и в качестве отдельной, самостоятельной административно-судебной системы, либо в механизме судебной власти, где действуют отдельные административные суды, системы не составляющие, и как включающую в себя квазисудебные специализированные органы с возможностью последующего судебного контроля и т. д.

Вообще в мире есть немало государств, где действуют самостоятельные административные суды, более того, есть государства, где есть самостоятельные судебные системы административных судов — административно-судебные системы, во главе которых стоит Верховный административный или Высший административный суд.

И в нашей стране уже в постсоветский период ее развития вполне могла бы быть создана такая — полнокровная и относительно самостоятельная — административная судебная система. Так, еще в Концепции судебной реформы 1991 г. признавалась целесообразность создания специализированных судов, а критериями необходимости и возможности учреждения специализированного суда называлась специфика предмета правового регулирования и его целей, не позволяющая без их существенных искажений действовать в прежних формах. Указывалось, что формальным критерием уместности специализированного суда служит уже предусмотренный законодательством особый порядок производства: отдельная глава в процессуальном кодексе, неинкорпорированное положение или закон. И далее: «Так, например, административная юстиция может вырасти из Закона СССР от 2 ноября 1989 года «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»».

Проект ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации» был подготовлен, и внесен в Госдуму Верховным Судом РФ, и 22 ноября 2000 г. принят Госдумой в первом чтении (под № 7886-3). Предполагалось, судя по текстам законопроекта, пояснительной записки к нему и заключений Правительства РФ, Правового управления Госдумы и Комитета Госдумы по госстроительству, создание: а) 600-700 федеральных межрайонных административных судов (которые также должны были стать апелляционной инстанцией относительно решений мировых судей по административным делам); б) судебных коллегий по административным делам верховных судов республик, краевых,

областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, образуемых «президиумами этих судов по мере необходимости» (число их, естественно, должно было быть равным количеству субъектов РФ); в) федеральных окружных административных судов — 21, юрисдикция которых должна была распространяться на несколько субъектов РФ (аналог сегодня — 10 кассационных арбитражных судов округов); г) судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ, относящейся, как и судебные коллегии по административным делам судов уровня субъектов РФ общей юрисдикции, что было прямо сказано в ст. 2 законопроекта, к федеральным административным судам (почему терминологически административные судебные коллегии законопроектанты именовали федеральными административными судами — непонятно), при том что Верховный Суд РФ назывался непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к федеральным окружным административным судам.

При этом п. 1 ст. 3 законопроекта императивно устанавливал: федеральные административные суды входят в систему судов общей юрисдикции. Таким образом, можно сделать вывод: конфигурация административно-судебной системы по законопроекту 2000 г. весьма сильно напоминает конфигурацию нынешней, после 2014 г., арбитражно-судебной системы (являющейся сейчас автономной в системе судов общей юрисдикции наряду с системой судов по делам военнослужащих).

А ст. 1 законопроекта определяла юрисдикцию административных судов. Было указано, что к административным относятся дела (кроме дел, рассматриваемых по правилам конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства, и дел об административных правонарушениях): об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также дела по спорам, связанным с применением законодательства о выборах, налогового законодательства, по спорам органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой. К компетенции административных судов относились, кроме того, дела о приостановлении или прекращении деятельности общественных объединений.

Причин, по которым этот законопроект не «дошел» до второго чтения, явно немало, и они серьезные. Но вряд ли главным препятствием здесь послужили соображения финансового порядка: в пояснительной записке к законопроекту, где, кстати, предлагалось: «с учетом возможностей государства и кадрового ресурса формирование системы административных судов возможно осуществить в два этапа» (первый этап — с 2001 г., второй — начиная с 2002 г.), предлагаемые расходы были четко названы и, судя по реакции депутатов Госдумы, принявших законопроект в первом чтении, были признаны приемлемыми. По всей видимости, главной причиной здесь послужило полное отсутствие ясности в вопросе о процессуальном законодательном акте, призванном регулировать правосудную работу административных судов. Во всяком случае, добиться необходимой яс-

ности даже в вопросе о степени научной проработки этой проблемы рабочей группой по вопросам совершенствования законодательства РФ о судебной системе, образованной распоряжением Президента РФ от 28 ноября 2000 г. (автор входил в ее состав), до завершения работы этой группы (февраль 2001 г.) не удалось. А создавать специализированную административно-судебную систему (пусть как автономную, в качестве подсистемы системы судов общей юрисдикции), действующую в процессуальном плане на основе ГПК РФ, изначально сущностно предназначенного для разрешения частноправовых, а не публично-правовых споров и дел, вряд ли стоило.

Но и позже, почти 10 лет назад, Президиум Совета судей РФ, разрабатывая и утверждая программу развития судов общей юрисдикции и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 г. (Постановление от 26 декабря 2007 г. № 133), посчитал целесообразным создание административных судов в качестве необходимого условия развития и повышения эффективности судебной системы.

Наконец, VIII Всероссийский съезд судей в своем финальном Постановлении от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» указал (в п. 4 резолютивной части): «Просить Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации обеспечить приоритетное рассмотрение: проекта федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». . .».

Таким образом, очевидно, что рано или поздно вопрос о создании системы (с той или иной степенью самостоятельности) административных судов РФ станет реальным и встанет во весь рост. Естественно — с учетом возможностей в финансовом, материально-ресурсном, кадровом и пр. планах ее обеспечения. И уже сейчас целесообразной представляется научная проработка законодательских, организационных, правовых, финансовых, информационно-ресурсных, методологических и иных проблем, которые встанут на пути создания этой системы.

В качестве абриса подходов к этому научному обеспечению решения проблемных вопросов можно предложить следующее. Судопроизводственная составляющая названного будущего механизма более-менее проработана: основой ее вполне может быть КАС РФ с его корректировкой, направленной на минимизацию сегментов в регулировании отношений по решению административных споров и дел, не подпадающих под действие КАС РФ. С судьейско-статусной составляющей будущие проблемы принципиального характера также не просматриваются: лишь вновь назначаемым судьям предварительно нужно будет сдавать квалификационный экзамен по вопросам административного правосудия.

Сложнее ситуация с судоустройственной составляющей¹. Опыт законопроекта об административных судах 2000-го г. уже в настоящее время представляется приемлемым лишь частично. В самом первом приближении структура

¹ Хотя имеется обширный зарубежный опыт — административные суды есть, например, в Австрии, Италии, Франции, ФРГ, Польше, Чехии, Швеции, Украине...

звенности будущей системы административных судов может выглядеть в следующем виде.

Первое звено — мировая юстиция. Вообще-то вектор ее развития должен быть изменен с ее федерализации на ее полную автономизацию. Т. е. необходимо ее вывести для начала из системы федеральных судов общей юрисдикции. И определенную надежду в этом направлении дает ФЗ от 5 апреля 2016 г. № 163-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этот закон ч. 1 ст. 1 КАС РФ после слов «судами общей юрисдикции» дополнен словами «мировыми судьями». Отделение судов общей юрисдикции от мировых судей пусть запятой — не означает ли их сущностное разделение, выделение мировой юстиции из системы судов общей юрисдикции?

Второе звено — межрайонные административные суды; контуры этого звена в законотворческом плане можно позаимствовать из законопроекта 2000 г.

Третье звено — окружные административные суды; это звено также можно позаимствовать из того же законопроекта.

Четвертое звено — на первом этапе нынешняя Коллегия по административным делам Верховного Суда РФ с соответствующей корректировкой полномочий, а позднее, при явно обозначенной необходимости, выделение в самостоятельный Высший Административный Суд РФ.

Таким образом, пределом (с дальним прицелом, даже не завтрашнего дня) специализированности административной юстиции в нашей стране станет создание самостоятельной полнокровной четырехзвенной административно-судебной системы РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Власов Е. В. Проблемы доступности судебного представительства в административном судопроизводстве / Е. В. Власов // Российское правосудие. 2016. № 7 (123). С. 23-32.
2. Тарибо Е. В. О неопределенности переходных законодательных норм (на примере Кодекса административного судопроизводства) / Е. В. Тарибо // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 3(51). С. 12-13.
3. Чиновник перед высшим судом // Российская газета. Федеральный выпуск № 4803 от 2 декабря 2008 г.

Mikhail I. KLEANDROV¹

ON THE LIMITS OF THE ADMINISTRATIVE JUSTICE'S SPECIALIZATION

¹ Corresponding Member of the RAS, Dr. Sci. (Jur.),
Professor, Chief Research Associate,
Institute of State and Law of the RAS (Moscow)
mklean@ksrf.ru

Abstract

A report on the topic mentioned in the title of this article was presented by the author at the 2nd Siberian legal readings “Administrative Justice: Comparative and Russian Contexts” held at the University of Tyumen on 29-30 September 2016. The situation in the organizational and legal mechanism of the domestic administrative justice is considered after the adoption of the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation on 8 March 2015. Based on five theses, a provision on the imperfection of the current situation is given.

The urgency of the topic defined in the article is — based on a comprehensive and systematic approach — the justification, for the first time in legal science, of the need to modernize all the three components (the judicial, arbitral and judicial-status) of the organizational and legal mechanism of the Russian justice system. This also includes the scientific novelty of the problem posed in the article and proposals for ways to solve it.

The purpose of the study is to develop proposals for the establishment in Russia of an independent four-tier administrative and judicial system of the Russian Federation with the attribution of each jurisdiction's own jurisdictional powers with institutional independence.

The methodological basis of this study was the dialectical method of cognition and the general scientific and private-scientific methods of investigation conditioned by it. The method of dialectical understanding of the processes of the historical development of the mechanism of domestic administrative justice was also used, which made it possible to address the phenomenon of the adoption by the State Duma of the Russian Federation in the first reading in November 2000 of the draft of the Federal Constitutional Law “On

Citation: Kleandrov M. I. 2016. “On the Limits of the Administrative Justice's Specialization”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 3, no 3, pp. 87-98. DOI: 10.21684/2411-7897-2017-3-3-87-98

Administrative Courts in the Russian Federation”, and never reached the second reading. Private scientific methods of research were also applied: technical-legal, system-structural, comparative-legal and others.

This article considers the state of the modern administrative judicial system (the specialization of which is limited, both in arbitration courts and in courts of general jurisdiction, by administrative boards) and modern administrative proceedings, which leaves beyond the limits of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation a number of legal relations, etc.

The author concludes the problems discussed in this article with the rationale and proposal for a model of an independent organizational and legal mechanism of the federal administrative and legal justice in the form of an independent system of courts of general jurisdiction from the now functioning system of the country, the administrative and judicial system of the Russian Federation, centered on the Supreme Administrative Court of the Russian Federation.

Keywords

Court, administrative justice, administrative courts, administrative court system, administrative legal proceedings, administrative and judicial system of the Russian Federation.

DOI: 10.21684/2411-7897-2017-3-3-87-98

REFERENCES

1. Vlasov E. V. 2016. “Problemy dostupnosti sudebnogo predstavitel'stva v administrativnom sudoproizvodstve” [Problems of Accessibility of Judicial Representation in Administrative Legal Proceedings]. *Rossiyskoe pravosudie*, no 7 (123), pp. 23-32.
2. Taribo E. V. 2016. “O neopredelennosti perekhodnykh zakonodatel'nykh norm (na primere Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva)” [On the Uncertainty of Transitional Legislative Norms (By the Example of the Code of Administrative Proceedings)]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, no 3 (51), pp. 12-13.
3. *Rossiyskaya gazeta*. 2008. “Chinovnik pered vysshim sudom”. *Rossiyskaya gazeta*. Federal'nyy vypusk, 2 December, no 4803.