

УДК 342.914 + 342.514

## О КОДИФИКАЦИИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИИ И В АНГЛИИ

© 2017 г.

*В.И. Майоров,<sup>1</sup> Ю.А. Андреева<sup>2</sup>*<sup>1</sup>Тюменский государственный университет, Тюмень<sup>2</sup>Лондонский университет, Великобритания

1955715@rambler.ru

*Поступила в редакцию 12.12.2016*

Проведен сравнительный анализ функционирования систем административного судебного права в России и в Англии. Административное судебное право представляет собой отрасль права, регулирующую организацию и функционирование судебной власти по отправлению административного правосудия. Для российской правовой системы данная отрасль является новой, отдельное законодательное оформление она получила лишь в 2015 году с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ. Вопрос о кодификации норм административного судебного права в странах с англосаксонской системой права вызывает немало дискуссий, имеющих как юридический, так и политико-философский контекст. В статье рассмотрен опыт Англии, где, как и в России до недавнего времени, отсутствует акт с собранными воедино нормами, регулирующими административное судопроизводство. Дана сравнительная характеристика ключевых особенностей административного судебного права в России и в Англии. Выделены специфические черты английской государственности, оказывающие влияние на функционирование административного судебного права. Отмечено, что Россия и Англия находятся на разных этапах развития административного судебного права, что предопределяет различность стоящих перед ними задач: если России требуется приложить усилия для дальнейшего совершенствования норм административного судебного права, то для Англии одним из приоритетных направлений деятельности должно стать достижение консенсуса по основным вопросам правового регулирования административного судопроизводства.

*Ключевые слова:* административное судебное право, административное судопроизводство, кодификация, сравнительный анализ, Россия, Англия.

### Введение

Кодификация норм об административном судопроизводстве является важным этапом на пути развития административного судебного права. В связи с этим представляется актуальным провести сравнительный анализ зарубежного и российского опыта кодификации норм, выявить характерные черты этого процесса и особенности функционирования административного судопроизводства в целом.

В настоящее время в Российской Федерации идет процесс становления отрасли административного судебного права, обусловленный необходимостью выстраивания судебной системы в соответствии с Конституцией РФ, которая закрепляет норму об административном судопроизводстве как одну из форм реализации судебной власти. Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции, «судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства» [1]. Конституционное, гражданское и уголовное судопроизводства регулируются соответствующими нормативными правовыми актами, однако административное судопроизводство до не-

давнего времени не имело отдельного отраслевого регулирования; касающиеся его нормы были закреплены сразу в нескольких нормативных документах: Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ), Гражданском процессуальном кодексе (ГПК РФ), Арбитражном процессуальном кодексе (АПК РФ). Правовое регулирование административного судопроизводства осуществлялось противоречиво, непоследовательно и не отвечало в полной мере современным мировым стандартам. При этом, несмотря на ряд нестыковок и расхождений между упомянутыми нормативными правовыми актами, в них можно было выделить определенный массив правовых норм, предназначенных для регулирования деятельности судебной власти по отправлению административного судопроизводства. Идея административного судебного права и до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) представляла собой не просто теоретическую модель, но и реально действующее право, однако его формы и источники не соответствовали в полной мере концепции правового государства.

Долгожданное вступление в силу КАС РФ завершило процесс кодификации норм, привело к изменению системы российского процессуального законодательства, дало возможность говорить о становлении новой отрасли права, регулирующей организацию и функционирование судебной власти по отправлению административного правосудия, которую мы определяем как административное судебное право.

Вопрос о кодификации административного судопроизводства в странах с англо-саксонской системой права вызывает немало дискуссий, имеющих как юридический, так и политико-философский контекст. При этом отсутствует какое-либо единообразное разрешение данного вопроса. Так, в Австралии судебный пересмотр административных решений регулируется Актом об административных решениях (судебный пересмотр) 1977 г., в США принят Акт об Административных процедурах 1946 г. Особое место среди англо-саксонских стран занимает Англия, где, как и в России до недавнего времени, отсутствует акт с собранными воедино нормами, регулирующими административное судопроизводство.

Взгляды английских академиков по поводу кодификации поляризованы: одни придерживаются точки зрения, согласно которой кодификация необходима, в том числе для достижения ясности, определенности и доступности закона [2], другие полагают, что кодификация приведет к стагнации закона: предотвратит его будущее развитие в соответствии с потребностями общества, а также может поставить под угрозу существование института судебного пересмотра административных решений в целом [3]. Дискурс дебатов в Англии по вопросу кодификации административного судопроизводства имеет несколько иной оттенок, нежели в России. Следует учитывать такие факторы, как особая Вестминстерская модель государственности, фактическое отсутствие разделения властей на законодательную и исполнительную ветви, а также англо-саксонская система права.

### **Особенности развития административного судебного права**

Если в России процесс становления административного судебного права как отдельной отрасли права уже начат, то в английской правовой системе данная отрасль пока отсутствует.

Порядок оспаривания актов (нормативно-правовых и не нормативно-правовых), действий и бездействия органов, исполняющих публичную функцию (далее – судебный пересмотр), установлен частью 54 Правил Гражданского

судопроизводства (Civil Procedure Rules, далее – Правила). Положение дел схоже с тем, что было в России до принятия КАС РФ, когда порядок административного судопроизводства регулировался несколькими нормативными правовыми актами: КоАП РФ, ГПК РФ, АПК РФ.

В Англии все общие правила гражданского судопроизводства применимы и к административному судопроизводству. Однако стоит отметить некоторые особенности правил судебного пересмотра. Отличительными чертами являются необходимость получения разрешения Высокого Суда Англии и Уэльса (далее – Высокий суд), которое служит «зеленым светом» для рассмотрения дела по существу; ограниченные сроки подачи заявления (не более трех месяцев с момента возникновения основания для оспаривания решения); наличие ряда требований, к которым истец может прибегнуть (отмена административного решения, приказы, запрещающие публичному органу действовать в нарушение закона и т.п.), а также разрешение вопроса судебной компетенции: Высокий суд наделен полномочиями рассмотрения данной категории дел [4]. Кроме того, суды, адаптируя общие правила гражданского судопроизводства к особенностям процесса судебного пересмотра, разрабатывают и детализируют общие правила. К примеру, обязанность и правила о раскрытии доказательств на этапе досудебного взаимодействия сторон, установленные в общей части Правил, не применяются при судебном пересмотре решений [5]. В целом, Правила включают в себя как нормы материального права, так и нормы процессуального характера. Примечателен тот факт, что Правила не являются Актом Парламента (аналогом федерального закона в России), а имеют статус акта делегированного или вторичного законодательства (аналог российских подзаконных нормативных правовых актов). Это, в свою очередь, порождает важное юридическое последствие: сами Правила могут являться предметом судебного пересмотра, будучи актом органа, исполняющего публичную функцию [6]. Данное положение дел отлично от российского правопорядка, где процессуальное право отражено в ряде федеральных законов (кодексов).

### **Режим благоприятствования защите в судебных системах России и Англии**

Режим благоприятствования защите является особенностью правового режима административного судебного права в России, что и послужило одним из поводов для обособления норм, регулирующих административное судопроизводство, в отдельный кодекс. Потребность

в реализации такого режима обусловлена наличием фактического неравенства сторон в административном судопроизводстве, поскольку, несмотря на юридическое равенство сторон перед законом и судом и их процессуальное равноправие, частное лицо объективно выступает более слабой стороной в процессе. Граждане зачастую «лишены возможности противодействовать более могущественному оппоненту» [7].

Вопрос о неравенстве сторон в процессе судебного пересмотра в Англии не является дискуссионным в той мере, в которой он обсуждается и разрешается в России. Во многом это обусловлено непреложными правилами английского правосудия, «возведенными в статус святынь» и выступающими в качестве гарантов равенства сторон; среди них:

- состязательность судебного процесса и пассивность суда;
- независимость судей от органов публичной власти;
- высокий авторитет, компетентность, отсутствие коррупции в судействе;
- активное и влиятельное гражданское общество и общеразделяемая ценность, которую можно выразить в максиме «государство для человека, а не человек для государства».

Состязательность судебного процесса, берущая свое начало в XIII веке в Великой хартии вольностей (The Magna Carta), основана на признании того, что спор двух сторон является собственностью этих сторон, которые по своему усмотрению определяют стратегию, направление и требования [8]. Вместе с тем многие исследователи отмечают пороки современной состязательной системы, ведущей к *фактическому неравенству сторон в гражданском процессе*, в особенности в спорах, вытекающих из семейных правоотношений, и в процессе судебного пересмотра.

Подобное явление имеет *экономическую подоплеку* и ведет к росту количества судебных дел, в которых одна из сторон не использует механизм профессионального судебного представительства, а представляет себя лично [9]. Как саркастически отметил лорд Саммон в одном из своих выступлений: «Дверь английского правосудия открыта для всех, так же как и дверь отеля Ритц Карлтон». Стоимость правосудия в Англии (включая профессиональное судебное представительство) является «раковой опухолью» судебной системы [10]. Данный факт в ряде случаев порождает фактическое неравенство сторон в гражданском состязательном процессе при их формальном юридическом равенстве. Принимая во внимание то, что органы публичной власти, как правило, используют

профессиональных представителей при судебном пересмотре, а лица, оспаривающие их действия, зачастую не используют, действительно существует риск фактического неравенства сторон в процессе. Критикуемая и неприемлемая в правовом государстве ситуация, в которой результат спора зависит от финансового положения сторон, приводит к тому, что обсуждаются предложения о замене состязательного процесса по отдельным категориям дел на инквизиторский процесс с активной ролью суда [11].

Таким образом, фактическое неравенство сторон в Англии, в отличие от России, имеет свое выражение не в факте вертикальных отношений «индивид-государство», где государство признается «более могущественным оппонентом», а в факте более сильной финансовой позиции, которую занимает публичный орган по отношению к стороне, не использующей профессиональное представительство.

Еще один фактор, который, по нашему мнению, препятствует появлению дискуссии о фактическом неравенстве сторон в процессе, – это диапазон органов, действия которых могут быть пересмотрены в судебном порядке. Ответчиком по таким делам могут быть не только государственные и муниципальные органы власти, а любой орган, выполняющий публичную функцию, что толкуется судьями расширительно. Решения организаций частного сектора (например, коммерческая организация, которая занимается управлением тюрьмами), сообществ, регулирующих профессиональную деятельность (адвокатское сообщество), благотворительных организаций могут также подлежать судебному пересмотру [12].

### **Решение вопроса об административных судах**

Специализированные административные суды в настоящее время отсутствуют и в России, и в Англии, хотя в России и предпринималась попытка их создания. В 2000 году в Госдуме РФ был внесен проект ФКЗ «О федеральных административных судах», которым предусматривалось создание системы максимально независимых административных судов по аналогии с существующей системой арбитражных судов. Законопроект долгое время находился на рассмотрении, пока в 2010 году не было принято решение его прекратить.

Вопрос о создании административных судов, безусловно, является спорным. Странники их создания аргументируют свою позицию специфичностью и сложностью административных дел, которые должны рассматривать специаль-

ные суды. Однако со стороны законодателя эта идея не находит поддержки, поэтому административные дела в России рассматриваются в судах общей юрисдикции.

Идентично российскому правопорядку в Англии отсутствует отдельная, обособленная система административных судов. Акт о Высших Судах 1981 года устанавливает то, что юрисдикция Высокого суда включает оспаривание административных решений. Тем не менее данная категория дел рассматривается специальным Административным судом, который находится в составе Суда Королевской Скамьи (Queen's Bench Division), являющегося подразделением Высокого Суда. Как правило, судьи в нем работают на взаимозаменяемой основе. Это выражается в том, что, к примеру, судьи Суда по семейным спорам и судьи Суда справедливости (рассматривающие дела по вопросам корпоративного, патентного, налогового права), входящих в состав Высокого Суда, также рассматривают и дела Административного суда [13].

#### **Кодификация норм об административном судопроизводстве**

В различных странах мира формирование отрасли административного судебного 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.

В России процесс кодификации норм административного судопроизводства характеризовался наличием неослабевающих дискуссий, касающихся ключевых положений будущего кодекса. Первоначальный проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» был разработан еще в 2003 г. рабочей группой, образованной по распоряжению руководителя администрации президента Российской Федерации. В проект был внесен ряд изменений, пока в 2008 году он не был направлен на утверждение в Государственную думу РФ, однако так и не был одобрен. Следует отметить, что данный законопроект кардинально отличался от действующего в настоящее время КАС РФ, в нем предполагалось дополнить новыми главами ГПК РФ и АПК РФ.

Новый импульс процесс кодификации получил в 2012 г. после выступления Президента РФ В.В. Путина на VIII Всероссийском съезде судей, где президент заявил, что «в первую очередь следует завершить создание административного судопроизводства, в кратчайшие сроки принять соответствующий кодекс и сформировать судебные составы, которые будут разрешать споры граждан с органами государственной власти и местного самоуправления» [14]. Вскоре после этого, в марте 2013 г. был обнаружен новый проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации». После ряда бурных обсуждений закон был наконец принят и вступил в силу 15 сентября 2015 г. Таким образом, как отмечает Ю.Н. Стариков, «закончился долгий, трудный, наполненный непримиримыми спорами, «борьбой» различных научных школ, ученых – представителей различных отраслей материального и процессуального права, противопоставленными научными позициями и одновременно результативными дискуссиями, период» [15]. С принятием КАС РФ появилась законченная система административно-процессуального регулирования отношений, связанных с оспариванием в суде решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц.

Вопрос кодификации процедуры судебного пересмотра и создания единого акта, регулирующего процесс судебного пересмотра в Англии, также вызывает немалое количество диспутов. Широкое признание получил тот факт, что в едином акте необходимо будет зафиксировать как отдельные и особые для этой категории дел процессуальные нормы, так и нормы материального права, в частности основания для оспаривания административных решений [16]. Дискуссия по поводу необходимости кодификации оснований для судебного пересмотра разделила ученых на два лагеря сообразно занимаемым взглядам.

Для понимания различий двух позиций необходимо учитывать некоторые конституционные особенности Англии.

1. Важную роль играет наличие так называемой Вестминстерской модели государственного управления, одна из особенностей которой заключается в том, что министры, являющиеся представителями исполнительной ветви власти, также должны быть членами парламента (Палаты лордов или Палаты общин). Конституционная мысль предполагает, что таким образом будет реализован механизм отчетности исполнительной власти перед парламентом [17]. Однако в реальности выходит, что исполнительная

власть эффективно контролируется парламентом. Так, на практике право законодательной инициативы, инициации дебатов, установления повестки дня принадлежит министрам *qua* парламентариям. Редким исключением является законопроект, исходящий от члена парламента, который не является министром (т.н. парламентарии задней скамьи, *backbench MP*) [18].

2. Прецедентная система права, основанная на доктрине *stare decisis* (лат.), что буквально значит «пусть вынесенное решение будет обязательным». Так, *ratio decidendi* (лат.) судебного решения, т.е. вывод, сделанный из судебного решения, включающий в себя факты дела, применение правовых принципов к этим фактам и аргументацию, должен быть применен судами как источник права при рассмотрении дел, имеющих схожие факты. Судебный прецедент, разработанный вышестоящими судами, является обязательным к применению нижестоящими судами (вертикальное применение), а также обязателен для горизонтального применения судами, т.е. суды одной и той же инстанции должны применять ими же разработанный прецедент. К примеру, Апелляционный суд должен применять установленный им прецедент, при этом не имея права изменять его, даже если впоследствии решение, положившее основание прецеденту, признано ошибочным, устаревшим и не отражающим реалии сегодняшнего дня. Лишь Верховный Суд имеет право изменять установленный им же прецедент, а также прецеденты нижестоящих судов [19].

Доктрина парламентского верховенства или суверенитета является ортодоксальной для английского конституционного права и имеет большое значение. Так, Акт Парламента способен изменить прецедент, разработанный судьями (далее – «судейское право»), а при противоречии «судейского права» и актов Парламента должен быть применен Акт Парламента [20].

Основания для судебного пересмотра не установлены актом парламента или актом делегированного законодательства. Источником оснований служит «судейское право». Так, например, лорд Диплок в решении *Council of Civil Service v Minister of Civil Service* [21] перечислил существующие основания для судебного пересмотра (незаконность решения, неблагоприятность решения, процессуальные нарушения и процессуальная несправедливость и т.п.), а также подчеркнул то, что суды могут развивать новые основания для пересмотра.

Итак, проponentы идеи, настаивающей на необходимости кодификации процесса судебного пересмотра (в том числе кодификации норм материального права, устанавливающих осно-

вания для пересмотра), приводят следующие аргументы:

– профессор Джон Гриффит рассматривает кодификацию в качестве средства, которое может ограничить чрезмерную свободу усмотрения при принятии решений, присущую принципам, установленным «судейским правом». По его мнению, такая свобода приводит к подмене воли демократически избранного парламента, выраженной в нормативных актах, волей судей, которые назначаются, а не избираются, что противоречит принципам демократии. Также он полагает, что судьям недопустимо быть вовлеченными в сложные вопросы государственного и муниципального управления, куда «судейское право» может привести несправедливость, непоследовательность, нарушить баланс, привести к излишним финансовым затратам. По его мнению, при кодификации оснований для судебного пересмотра необходимо исключить такие основания, как «неблагоразумность» административного решения, нерелевантность оснований, послуживших основой для принятия решения, и несправедливость процедуры, установив при этом лишь несколько оснований, базирующихся на доктрине *ultra vires*, т.е. запрете публичным органам действовать за рамками своих полномочий [22];

– профессор Джеймс Гуди полагает, что кодификация оснований для пересмотра судебных решений необходима для целей ясности, определенности, доступности и предсказуемости закона, что является важной характеристикой правовой государственности. При этом он считает, что законодателю необходимо лишь зафиксировать основания для пересмотра, которые разработаны «судейским правом», и не сковывать волю суда в отношении развития новых оснований для пересмотра;

– профессор Энтони Джеймс полагает, что кодификация необходима, но перечень оснований не должен быть исчерпывающим, «судейское право» должно продолжать развивать новые основания при необходимости. Используемая терминология должна быть общей, обеспечивая таким образом простор судебного толкования и наполнения общих оборотов определенным смыслом. Однако он отмечает риск того, что парламента, контролируемый министрами, может сократить основания для судебного пересмотра или ликвидировать этот механизм [23];

– профессор Родерик Макдональд обосновывает свое мнение благом процесса кодификации. Так, по его мнению, результатами кодификации будут исключение противоречий закона, устранение устаревших норм;

– профессор Пол Веркил считает, что в демократическом государстве, основывающемся на верховенстве избранного парламента, именно парламент должен регламентировать такую важную общественно-политическую сферу, как судебный пересмотр. Более того, по его мнению, кодификация обеспечит больший авторитет судебному пересмотру [24].

Оппоненты кодификации оснований судебного пересмотра основывают свою позицию на том, что благодаря особенностям Вестминстерской модели управления (фактический контроль парламента министрами) *представители исполнительной власти в роли парламентариев будут определять основания, по которым решения органов исполнительной власти могут быть пересмотрены в судебном порядке*, что является недопустимым в правовом государстве. Профессор Тимоти Джонс привел пример ситуации, вызвавшей негодование гражданского общества в Австралии, когда министр иммиграции, выступавший в ипостаси парламентария, попытался сократить количество оснований для судебного пересмотра, по которым решения вверенного ему министерства могут быть оспорены. По мнению Тимоти Джонса, вопрос кодификации оснований для судебного пересмотра тесно связан принципом разделения властей. Отсутствие фактического разделения между исполнительной и законодательной ветвями власти компенсируется деликатно выстроенной системой сдержек и противовесов, одним из проявлений которой является возможность судов контролировать исполнительную власть посредством пересмотра ее решений [25]. Таким образом, кодификация оснований для судебного пересмотра может привести к узурпации власти и ее концентрации в руках исполнительной ветви.

Судебный пересмотр в Англии всегда являлся актуальной темой для самых живых дебатов. Как отметил профессор А. Кинг в своей книге «Британская Конституция», отношения судебной и исполнительной ветвей власти в Англии дошли до состояния войны, многие предполагали, что новое правительство Тони Блэра положит конец конфронтации, но этого не произошло и по сей день. Причиной войны является стремление судей защищать принципы правовой государственности, права человека и либеральные ценности, а представителей исполнительной власти – обеспечивать стабильное развитие страны и отстаивать национальные интересы [26].

### Заключение

Итак, обобщая вышесказанное, отметим, что в России кодификация норм административного

судопроизводства была реализована, а для Англии – это дело будущего. Анализируемые нами страны находятся на разных этапах развития административного судебного права, однако это не отменяет существования ряда касающихся его проблем, зачастую не только специфических, но и схожих по своей природе. Принятие КАС РФ ознаменовало новый этап судебной и административной реформ, проходящих в России. Кодификация была завершена, однако это вовсе не означает, что все проблемы, связанные с регулированием административного судопроизводства, уже решены. Задачи, стоящие перед законодателем, изменились в сторону необходимости дальнейшего совершенствования имеющихся норм, устранения пробелов, разрешения спорных вопросов и противоречий в правовом регулировании.

Взгляды английских ученых отличаются высокой полярностью, что объективно затрудняет создание единой концепции административного судебного права, а следовательно, и отдельное законодательное оформление регулирующих его норм. Однако плюсы кодификации несомненны, кроме того, она является закономерным результатом развития административного законодательства. Таким образом, на данном этапе для Англии одним из приоритетных направлений научной и практической деятельности должно стать достижение консенсуса по ключевым вопросам регулирования административного судопроизводства.

Без эффективных механизмов, защищающих права и свободы граждан, нельзя представить существование современного правового государства. К данным механизмам относится и институт административного судопроизводства, цель которого заключается в реализации эффективного контроля за правомерностью актов и действий органов публичной власти в отношении лиц частного права, поэтому вопросы развития и совершенствования норм административного судебного права имеют большое значение для правовых систем всех стран мира.

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с поправками) // «Российская газета» от 25. 12. 1993 г. № 237.
2. J. Goodie 'Judicial Review' in D. Bean *Law Reform for All*. London: Blackstone, 1996.
3. Sir Harry Woolf "Protection of the Public – A New Challenge". London: Stevens & Sons, 1990.
4. Civil Procedure Rules 1998. SI 1998/3132, действующая редакция. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/3132/contents/made>.

5. Tweed v Parades Commission for Northern Ireland (Northern Ireland) [2006] UKHL 53.
6. R (on the application of National Association of Health Stores and another) v Secretary of State for Health and another [2005] EWCA 154.
7. Андриянов В.Н. Сущность и принципы административного судопроизводства: узаконенная модель // Известия ИГЭА. 2015. № 3. С. 522.
8. Sir Jacob Fabric of English Civil Justice. London: Stevens & Son, 1987.
9. Dame Hazel Genn Access to Justice for Litigants in Person (2013 (32(4)) CJQ 411.
10. Lord Woolf G. Access to justice, interim report, June 1995. [Электронный ресурс]. URL: <http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/civil/interim/chap3.htm>.
11. Judicial Working Group for Litigants in Person: Report, July 2013 [Электронный ресурс]. URL: [www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2011/03/cjc-national-forum-on-access-to-justice-for-lip-summary.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2011/03/cjc-national-forum-on-access-to-justice-for-lip-summary.pdf).
12. Parochial Church Council of the Parish of Aston Cantlow and Wilcomte with Billesley, Warwickshire v Wallbank & Anor [2003] UKHL 37.
13. Le Sueur A., Sunkin M., Murkens J.E.K. Public Law: text, cases and materials. Oxford: Oxford University Press, 2013.
14. Выступление Владимира Путина на VIII Всероссийском съезде судей 18 декабря 2012 г.: Документы VIII Всероссийского съезда судей [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.ru/doc/view/291/> (дата обращения: 08.09.2016).
15. Стариков Ю.Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 36.
16. Forsyth H.W.R and Forsyth C., Administrative Law. Oxford: Oxford University Press, 2009.
17. The House of Lord: Completing the Reform: A Government White Paper Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty Cm5291, November 2001 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/constitution/holref/holreform.htm>.
18. House of Commons Public Administration Select Committee: Too Many Ministers? Ninth Report Session 2009-2010, HC: 457 [Электронный ресурс]. URL: <http://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpublicadm/457/457.pdf>.
19. Holland J., Webb J Learning Legal Rules. Oxford: Oxford University Press, 2016.
20. Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of Constitution. London: Macmillan & Co), 1885; 10<sup>th</sup> edition 1959.
21. Council of Civil Service v Minister for Civil Service [1985] AC 374, 410–411.
22. Griffith J. ‘Constitutional and Administrative Law in P. Archer and A. Martin More Law Reform Now: A Collection of Essays on Law Reform. Chichester: Rose, 1983.
23. Bradley A.W. Administrative Justice. Some Necessary Reforms: Oxford: Clarendon, 1988.
24. Verkuil P. Crosscurrents in Anglo-American Administrative (1986) 27 William and Mary LR 685.
25. Jones T.H. Judicial Review and Codification (2000) 20 Legal Studies 517.
26. King A. British Constitution. Oxford: Oxford University Press, 2007.

## ON THE CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN RUSSIA AND ENGLAND

*V.I. Mayorov, Yu.A. Andreeva*

The article presents a comparative analysis of the administrative judicial law systems in Russia and in England. Administrative judicial law is a branch of law that regulates the organization and functioning of the judiciary in exercising the administrative justice. This branch is new for the Russian legal system, and its functioning was only codified in 2015 with the adoption of the Administrative Procedure Code of the Russian Federation. The issue of the codification of the administrative judicial law in the countries with the Anglo-Saxon legal system causes a lot of discussions, and the context of such discussions is not only legal, but also political and philosophical. In this article, we consider the experience of England, where, like in Russia until recently, there is no act that brings together the rules governing administrative proceedings. Key features of the administrative judicial law in Russia and England are compared. Specific features of the British state system that affect the functioning of administrative judicial law are outlined. It is noted in conclusion that Russia and England are at different development stages of their administrative judicial law systems, thus the tasks they are facing are quite different: if Russia has to make certain efforts to further improve the rules of its administrative judicial law, one of England's priorities should be reaching a consensus on key issues of legal regulation of administrative proceedings.

*Keywords:* judicial administrative law, administrative proceedings, codification, comparative analysis, Russia, England.

### References

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 g.) (s popravkami) // «Rossijskaya gazeta» ot 25. 12. 1993 g. № 237.
2. J. Goodie ‘Judicial Review’ in D. Bean Law Reform for All. London: Blackstone, 1996.
3. Sir Harry Woolf “Protection of the Public – A New Challenge”. London: Stevens & Sons, 1990.
4. Civil Procedure Rules 1998. SI 1998/3132, dejstvuyushchaya redakciya. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/3132/contents/made>.

5. Tweed v Parades Commission for Northern Ireland (Northern Ireland) [2006] UKHL 53.
6. R (on the application of National Association of Health Stores and another) v Secretary of State for Health and another [2005] EWCA 154.
7. Andriyanov V.N. Sushchnost' i principy administrativnogo sudoproizvodstva: zakonennaya model' // Izvestiya IGEHA. 2015. № 3. S. 522.
8. Sir Jacob Fabric of English Civil Justice. London: Stevens & Son, 1987.
9. Dame Hazel Genn Access to Justice for Litigants in Person (2013 (32(4)) CJQ 411.
10. Lord Woolf G. Access to justice, interim report, June 1995. [Ehlektronnyj resurs]. URL: <http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/civil/interim/chap3.htm>.
11. Judicial Working Group for Litigants in Person: Report, July 2013 [Ehlektronnyj resurs]. URL: [www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2011/03/cjnational-forum-on-access-to-justice-for-lip-summary.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2011/03/cjnational-forum-on-access-to-justice-for-lip-summary.pdf).
12. Parochial Church Council of the Parish of Aston Cantlow and Wilcomte with Billesley, Warwickshire v Wallbank & Anor [2003] UKHL 37.
13. Le Sueur A., Sunkin M., Murkens J.E.K. Public Law: text, cases and materials. Oxford: Oxford University Press, 2013.
14. Vystuplenie Vladimira Putina na VIII Vserossijskom s"ezde sudej 18 dekabrya 2012 g.: Dokumenty VIII Vserossijskogo s"ezda sudej [Ehlektronnyj resurs]. URL: <http://pravo.ru/doc/view/291/> (data obrashcheniya: 08.09.2016).
15. Starilov Yu.N. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii – nadležashchaya osnova dlya razvitiya administrativno-processual'noj formy i formirovaniya novogo administrativnogo processual'nogo prava // Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva. 2016. № 1. S. 36.
16. Forsyth H.W.R and Forsyth C., Administrative Law. Oxford: Oxford University Press, 2009.
17. The House of Lord: Completing the Reform: A Government White Paper Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty Sm5291, November 2001 [Ehlektronnyj resurs]. URL: <http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/constitution/holref/holreform.htm>.
18. House of Commons Public Administration Select Committee: Too Many Ministers? Ninth Report Session 2009-2010, NS: 457 [Ehlektronnyj resurs]. URL: <http://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpubadm/457/457.pdf>.
19. Holland J., Webb J Learning Legal Rules. Oxford: Oxford University Press, 2016.
20. Dicey A.V. Introduction to the Study of the Law of Constitution. London: Macmillan & Co), 1885; 10th edition 1959.
21. Council of Civil Service v Minister for Civil Service [1985] AC 374, 410–411.
22. Griffith J. 'Constitutional and Administrative Law in P. Archer and A. Martin More Law Reform Now: A Collection of Essays on Law Reform. Chichester: Rose, 1983.
23. Bradley A.W. Administrative Justice. Some Necessary Reforms: Oxford: Clarendon, 1988.
24. Verkuil P. Crosscurrents in Anglo-American Administrative (1986) 27 William and Mary LR 685.
25. Jones T.H. Judicial Review and Codification (2000) 20 Legal Studies 517.
26. King A. British Constitution. Oxford: Oxford University Press, 2007.