

## Создание административных судов в России как возможное направление трансформации правосудия<sup>1</sup>

**Аннотация.** Рост числа административных дел, почти 10-летний период действия Кодекса административного судопроизводства РФ, существенный массив судебной практики применения его норм, а также сформулированных Верховным Судом РФ правовых позиций, усиление специализации судей, рассматривающих административные дела, вызывают необходимость возвращения к обсуждению идеи учреждения административной юстиции в России. В статье высказан ряд доводов в пользу реальности предпосылок создания административных судов в России, в том числе доводов, имеющих нормативно-правовую основу, а также организационного и доктринального характера. В настоящее время перспективной представляется модель внутрисистемной специализации — создание административных судов внутри системы судов общей юрисдикции. В отдаленной перспективе допустима институциональная специализация — выделение административных судов в качестве самостоятельной подсистемы судебной системы России. Итогом исследования явился вывод о том, что идее развития административной юстиции необходимо придать реальное существование, перевести ее из плоскости теоретических рассуждений в реальное практическое воплощение.

**Ключевые слова:** административная юстиция, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства РФ, специализация судей, специализированные суды, судебная система России



**Сергей Михайлович МИХАЙЛОВ,**

заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства имени М. С. Шакарян Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент  
[smmikhajlov@msal.ru](mailto:smmikhajlov@msal.ru)  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.126.2.043-050

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

**Sergey M. MIKHAILOV,**

Head of the Shakaryan Department  
of Civil and Administrative Procedure  
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Cand. Sci. (Law), Associate Professor  
[smmikhajlov@msal.ru](mailto:smmikhajlov@msal.ru)

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

### **Creation of Administrative Courts in Russia as a Possible Direction for the Transformation of Justice**

**Abstract.** *The growing number of administrative cases, the almost 10-year period of operation of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, a significant body of judicial practice in applying its norms, as well as the legal positions formulated by the Supreme Court of the Russian Federation, and the increased specialization of judges handling administrative cases necessitate a return to discussing the idea of establishing administrative justice in Russia. The article presents a number of arguments in favor of the reality of the prerequisites for the creation of administrative courts in the Russian Federation, including those that have a regulatory framework, as well as arguments of an organizational and doctrinal nature. Currently, a promising model of intra-system specialization is the creation of administrative courts within the system of courts of general jurisdiction. In the long term, institutional specialization is acceptable — the allocation of administrative courts as an independent subsystem of the judicial system of Russia. The result of the study was the conclusion that the idea of developing administrative justice needs to be given a real existence, to translate it from the sphere of theoretical reasoning into a real practical implementation.*

**Keywords:** *administrative justice, administrative court proceedings, Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, specialization of judges, specialized courts, judicial system of Russia*

**В** докладе Председателя Верховного Суда РФ И. Л. Поднosedовой по итогам 2024 г.<sup>2</sup> было, в частности, отмечено, что в 2024 г. российские суды в порядке административного судопроизводства рассмотрели свыше 4 млн 800 тыс. дел — судебная нагрузка по этой категории дел возросла более чем вдвое.

Приведенные статистические данные, почти 10-летний период действия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, существенный массив судебной практики применения его норм, а также сформулированных Верховным Судом РФ правовых позиций, усиление специализации судей, рассматривающих административные дела, как представляется, вызывают

<sup>2</sup> Верховный Суд Российской Федерации. URL: <https://www.vsrif.ru/files/34239/?ysclid=m7u6wpg3xg246208480> (дата обращения: 10.02.2025).

необходимость возвращения к обсуждению идеи учреждения административной юстиции в России.

Можно высказать ряд доводов в пользу реальности предпосылок создания административных судов в Российской Федерации.

**Доводы нормативно-правового характера.** В их числе в первую очередь выступают положения ст. 26 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (в ред. от 16.04.2022) «О судебной системе Российской Федерации»<sup>3</sup>, предусматривающие учреждение специализированных федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел, подсудных судам общей юрисдикции, а также экономических споров и иных дел, которые компетентны рассматривать арбитражные суды, путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный конституционный закон.

В настоящее время указанные положения реализованы только в системе арбитражных судов, в которой создан и успешно функционирует Суд по интеллектуальным правам<sup>4</sup>.

Обращает на себя внимание то, что ряд предпосылок учреждения данного суда, указанных в пояснительной записке к проекту федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации” в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам»<sup>5</sup>, а именно: увеличение числа споров в соответствующей сфере; необходимость профессионализации судейского корпуса и расширения форм использования специальных знаний; повышение эффективности судебной защиты прав, по существу, мало отличаются от тех, которые в свое время были обозначены в пояснительной записке к проекту федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»<sup>6</sup> (далее — проект ФКЗ об административных судах). Несмотря на то, что постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.06.2013 № 2358-6 ГД<sup>7</sup> этот проект был снят с рассмотрения, полагаем, что предпосылки создания административных судов, указанные в нем, сохраняют свою значимость и в настоящее время.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

<sup>4</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 06.12.2011 № 4-ФКЗ (в ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации” в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7374. См. также: Федеральный закон от 08.12.2011 № 422-ФЗ (в ред. от 28.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7364.

<sup>5</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Банк данных «Нормативно-правовые акты Федерального Собрания Российской Федерации» // URL: <https://duma.consultant.ru/documents/3572900> (дата обращения: 10.02.2025).



Конституционная реформа 2020 г., как представляется, актуализировала вопрос о необходимости учреждения системы административной юстиции в России, поскольку арбитражное судопроизводство в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ было отнесено к одной из форм осуществления судебной власти<sup>8</sup>, наряду с иными цивилистическими формами — гражданским и административным судопроизводством. При этом специализированная по отношению к судам общей юрисдикции компетенция по рассмотрению экономических споров и разрешению иных дел, возникающих из правоотношений, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, закреплена за арбитражными судами, тогда как рассмотрение дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и не имеющих так называемой экономической составляющей, по-прежнему осуществляется судами общей юрисдикции. Думается, что взаимосвязь: «специализированная форма осуществления правосудия (по отношению к общей гражданской процессуальной форме) — специальная судебная компетенция (по отношению к компетенции судов общей юрисдикции) — специализированный суд» должна быть логически завершена посредством создания административных судов. Это придаст необходимую завершенность судебной системе РФ.

**Доводы организационного характера.** В настоящее время специализация судов общей юрисдикции по рассмотрению административных дел является внутренней и осуществляется как за счет специализации судей, рассматривающих данные дела, так и посредством создания соответствующих структурных подразделений внутри судов — судебных коллегий по административным делам<sup>9</sup>.

Думается, что данная модель специализации была оправдана в тех условиях, когда был принят КАС РФ, а проект ФКЗ об административных судах снят с рассмотрения Государственной Думой, о чем было сказано выше. Эта модель показала свою эффективность, но требует изменений.

В соответствии со ст. 2 проекта ФКЗ об административных судах в систему федеральных административных судов должны были входить:

- Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ;
- федеральные окружные административные суды (с распространением их юрисдикции на несколько субъектов РФ);
- судебные коллегии по административным делам областных и равных им по уровню судов (образуемые президиумами этих судов по мере необходимости);
- федеральные межрайонные административные суды (с юрисдикцией в отношении нескольких районов субъекта РФ).

<sup>8</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>9</sup> Такие коллегии созданы в Верховном Суде РФ (ст. 9 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (в ред. от 14.07.2022) «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550), в кассационных и апелляционных судах общей юрисдикции, областных и равных им по уровню судах (ст. 23.6, 23.14, 28 Федерального конституционного закона от 07.02.2011 № 1-ФКЗ (в ред. от 31.07.2023) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898).

Обратим внимание, что создание административных судов предполагалось в рамках системы судов общей юрисдикции; организационно они не обособлялись (ст. 3 проекта ФКЗ об административных судах).

В основу предлагаемой системы было положено правило, позволяющее отделить суды от «местной администрации», повысить гарантии судейской независимости с учетом характера рассматриваемых дел, что следует признать правильным.

Представляется, что формирование системы административных судов должно осуществляться поэтапно. Почти 10 лет действия КАС РФ позволили выработать обширную практику рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции, дифференцировать форму производства по ним, усилить специализацию судей, их рассматривающих. Поэтому в настоящее время перспективной представляется модель внутрисистемной специализации — создание административных судов внутри системы судов общей юрисдикции. В отдаленной перспективе допустима институциональная специализация — выделение административных судов в качестве самостоятельной подсистемы судебной системы России.

В подобной ситуации неизбежен вопрос о необходимости рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности (разд. III АПК РФ), в рамках арбитражного судопроизводства<sup>10</sup>.

Следует отметить, что арбитраж советского периода и арбитражные суды современной России обладают значительным опытом рассмотрения публично-правовых споров. Включение в сферу хозяйственной юрисдикции государственного и ведомственного арбитража дел в сфере управления, применение принципов арбитражного, оперативности, сочетающих методы разрешения споров и управления, представляли собой уникальную модель специализированных юрисдикционных органов, занимающихся разрешением административных споров.

Современная система арбитражных судов, появившаяся в 1991 г. на основе действовавшей в советское время системы государственного и ведомственного арбитража, сохранила сложившиеся подходы к определению компетенции и, по существу, сегодня представляет собой систему судов специализированной подсудности (по отношению к судам общей юрисдикции), осуществляющих правосудие по административным делам в экономической сфере. Традиция рассмотрения хозяйственных споров, в том числе и в сфере управления, по единым правилам сохранялась во всех арбитражных процессуальных кодексах. Дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений в экономической сфере, рассматриваются арбитражными судами в рамках гражданской (исковой) процессуальной формы с отдельными особенностями. В силу этого при реализации институциональной модели административной юстиции необходимо обсуждение и решение вопроса об отнесении к компетенции административных судов публично-правовых споров экономического характера.

<sup>10</sup> О современной проблеме «судопроизводства в судопроизводстве» см., например: *Громошина Н. А.* Административное судопроизводство в арбитражном судопроизводстве: проблема соотношения // *Хозяйство и право.* 2024. № 11. С. 14—24.



**Доводы доктринального характера.** Научная дискуссия о потребности в судебной специализации, сущности административного судопроизводства и необходимости создания административных судов, начало которой было положено первым проектом Кодекса административного судопроизводства и проектом ФКЗ об административных судах, продолжается<sup>11</sup>. Не останавливаясь на подробном обзоре высказанных по этому поводу точек зрения, с которыми можно ознакомиться в приведенных в ссылке источниках, позволим себе высказать ряд соображений.

Среди современных проблем можно отметить вопросы о природе дел, которыми был дополнен КАС РФ в последние годы. Усложнение правового регулирования общественных отношений, появление новых категорий дел, отнесенных законодателем к административному судопроизводству, требует продолжения исследования содержания судебной деятельности при их рассмотрении, выявления специфики судебного познания и доказывания.

Традиционное понимание административной юстиции как процесса разрешения споров между гражданами и органами власти приводит исследователей к выводам об отсутствии необходимости специализации для рассмотрения административных дел, поскольку деятельность по рассмотрению спора, пусть даже о праве публичном, аналогична рассмотрению частноправовых споров<sup>12</sup>.

Однако отнесение к административному судопроизводству дел, связанных с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций (например, дел о принятии решения об оказании лицу медицинской помощи (гл. 30, 31, 31.1 КАС РФ), установлении ограничений (гл. 28, 29, 31.2, 31.3 КАС РФ)), не укладывается в устоявшееся понимание административной юстиции, поскольку спора между гражданином и публично-властным органом в них не усматривается, на что обращают внимание некоторые исследователи<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> См. об этом, например: *Корякин Е. А.* Административные суды в Российской Федерации // *Российский судья*. 2009. № 12. С. 33—35; *Панова И. В.* Административное судопроизводство или административный суд? // *Административное право и процесс*. 2013. № 5. С. 20—27; *Симолян С. Л.* О развитии административного судопроизводства на современном этапе // *Российская юстиция*. 2011. № 7. С. 27—30; *Пиунова В. И.* Конституционно-правовые предпосылки создания системы административных судов в Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права*. 2013. № 8. С. 1012—1016; *Ее же.* Теоретические и организационные основания институализации административной юстиции в Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права*. 2014. № 6. С. 1129—1135; *Замышляев Д. М.* Специализация как форма развития судебной системы: судопроизводство, юрисдикция, компетенция // *Российский судья*. 2015. № 8. С. 13—16; *Его же.* К вопросу о критериях специализации судов // *Российский судья*. 2013. № 10. С. 30—33; *Боннер А. Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или спор процессуалиста с административистом // *Закон*. 2016. № 7. С. 24—51; *Гречкина О. В., Степанов А. Т.* Некоторые размышления об административном судопроизводстве в современном праве // *Административное право и процесс*. 2024. № 3. С. 43—49.

<sup>12</sup> См., например: *Боннер А. Т.* Указ. соч. С. 36—37.

<sup>13</sup> См., например: *Афанасьев С. Ф.* Охранительное производство как самостоятельный вид административного судопроизводства // *Административное право и процесс*. 2018.

Необходимость выяснения судом специфических обстоятельств, учет особенностей субъектов рассматриваемых правоотношений может считаться в настоящее время объективным основанием возрождения идеи специализации судебной деятельности по подобным делам.

Серьезным достижением в научных дискуссиях следует признать выработку позиции по вопросу о границах судебного контроля за деятельностью органов и лиц, наделенных государственно-властными и иными публичными полномочиями, а также решениями, принимаемыми этими органами и лицами в рамках их дискреционных полномочий. Верховным Судом РФ сформирована важная позиция: судам при проверке законности решения, действия (бездействия), надлежит выяснять, являются ли оспариваемые меры обоснованными, разумными и необходимыми для достижения законной цели, не приводит ли их применение к чрезмерному обременению граждан и организаций. В случаях, когда в соответствии с законодательством публично-властному органу или лицу предоставляется усмотрение при реализации полномочий, суд осуществляет проверку правомерности (обоснованности) реализации усмотрения в отношении граждан, организаций<sup>14</sup>.

Сформированный подход можно признать значительным вкладом в укрепление самостоятельности и идентичности административной юстиции России. Он демонстрирует определенную специфику процессуальной формы разрешения тех дел административного судопроизводства, в которых наличие спора публично-правового характера никем не отрицается. Вместе с тем осуществление судом в ходе рассмотрения такого спора контроля за деятельностью публично-властных органов, ориентация на отход от формального подхода при его разрешении позволяют сделать вывод о нетождественности подобной деятельности рассмотрению частноправовых споров.

С учетом изложенного можно заключить, что создание административных судов в аспекте трансформации правосудия в современной России можно обосновать, опираясь на доводы нормативно-правового, организационного и доктринального характера, что позволит дать идее развития административной юстиции реальное существование, перевести ее из плоскости теоретических рассуждений в реальное практическое воплощение.

№ 10. С. 17—21 ; *Тенькаев А. Ю.* Производство по делам неискового характера в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2023. С. 10—12.

<sup>14</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». П. 17, 18 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 9. С. 6—16.



## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Афанасьев С. Ф.* Охранительное производство как самостоятельный вид административного судопроизводства // Административное право и процесс. — 2018. — № 10. — С. 17—21.
2. *Боннер А. Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или спор процессуалиста с административистом // Закон. — 2016. — № 7. — С. 24—51.
3. *Гречкина О. В., Степанов А. Т.* Некоторые размышления об административном судопроизводстве в современном праве // Административное право и процесс. — 2024. — № 3. — С. 43—49.
4. *Громошина Н.А.* Административное судопроизводство в арбитражном судопроизводстве: проблема соотношения // Хозяйство и право. — 2024. — № 11. — С. 14—24.
5. *Замышляев Д. М.* К вопросу о критериях специализации судов // Российский судья. — 2013. — № 10. — С. 30—33.
6. *Замышляев Д. М.* Специализация как форма развития судебной системы: судопроизводство, юрисдикция, компетенция // Российский судья. — 2015. — № 8. — С. 13—16.
7. *Корякин Е. А.* Административные суды в Российской Федерации // Российский судья. — 2009. — № 12. — С. 33—35.
8. *Панова И. В.* Административное судопроизводство или административный суд? // Административное право и процесс. — 2013. — № 5. — С. 20—27.
9. *Пиунова В. И.* Конституционно-правовые предпосылки создания системы административных судов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 8. — С. 1012—1016.
10. *Пиунова В. И.* Теоретические и организационные основания институализации административной юстиции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 6. — С. 1129—1135.
11. *Симонян С. Л.* О развитии административного судопроизводства на современном этапе // Российская юстиция. — 2011. — № 7. — С. 27—30.
12. *Тенькаев А. Ю.* Производство по делам неискового характера в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2023.