

Становление и развитие административной юстиции в России

Гасаналиев Айгум Шапиевич

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного, финансового и таможенного права,
Дагестанский государственный университет,
367000, Российская Федерация, Махачкала, ул. Магомета Гаджиева, 43-а;
e-mail: admpr@list.ru

Аннотация

В статье проводится комплексный анализ становления и развития института административной юстиции в Российской Федерации. Исследуются теоретические основы и дискуссионные подходы к определению ее сущности. Основное внимание уделено современному этапу развития, ключевой вехой которого стало принятие Кодекса административного судопроизводства РФ 2015 года. Автор рассматривает административную юстицию как комплексный институт, объединяющий как судебные (административное судопроизводство), так и внесудебные механизмы защиты прав граждан от неправомерных действий публичной власти. В работе также затрагиваются актуальные проблемы, возникшие после введения КАС РФ: дублирование подведомственности в Верховном Суде, вопросы нормоконтроля, необходимость развития досудебного (административного) порядка урегулирования споров и потенциальное создание специализированного административного юрисдикционного органа.

Для цитирования в научных исследованиях

Гасаналиев А.Ш. Становление и развитие административной юстиции в России // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 11А. С. 148-156. DOI: 10.34670/AR.2025.26.36.016

Ключевые слова

Административная юстиция, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства РФ, публично-правовой спор, судебный контроль, досудебный порядок, административная процедура.

Введение

Актуальность глубокого теоретико-правового осмысления феномена административной юстиции в современной России обусловлена фундаментальными процессами построения правового государства, в котором верховенство права и эффективная защита личности от произвола власти являются конституционными императивами. Исторические корни идеи контроля за администрацией уходят в дореволюционную юридическую мысль, где такие учёные, как С.А. Корф, обосновывали административную юстицию как необходимый «политический барометр» в борьбе гражданина за свои публичные права [Корф, 1910, 446]. Однако в советский период эта идея была отвергнута как чуждая классовой доктрине, и лишь к концу 1980-х годов начался медленный процесс её реабилитации. Непрерывное расширение сферы деятельности и полномочий исполнительной власти, её проникновение в новые области общественных отношений объективно требуют создания адекватных, специализированных механизмов контроля за законностью управлеченческих решений. Институт административной юстиции призван стать именно таким механизмом, обеспечивающим баланс между публичными интересами государства и частными интересами гражданина. Однако, несмотря на конституционное закрепление административного судопроизводства, вопрос о содержании, форме и месте административной юстиции в российской правовой системе остаётся предметом оживлённой научной дискуссии и законодательных поисков. Эта дискуссия имеет не только теоретическое, но и сугубо практическое измерение, поскольку от её исхода зависит эффективность защиты прав миллионов граждан и хозяйствующих субъектов, ежедневно вступающих в отношения с публичной администрацией. Целью настоящего исследования является всесторонний анализ эволюции, современного состояния и перспектив развития этого института в Российской Федерации через призму ключевых нормативных новелл, прежде всего – принятия Кодекса административного судопроизводства, а также выявление системных проблем и предложение возможных векторов совершенствования всей конструкции контроля за законностью управления.

Основное содержание

Теоретический фундамент дискуссии составляет противостояние так называемых «узкого» и «широкого» подходов к пониманию административной юстиции. Сторонники узкого подхода, среди которых можно назвать Ю.Н. Старицова, фактически отождествляют её с административным судопроизводством, рассматривая в качестве её материального воплощения Кодекс административного судопроизводства РФ. В этой парадигме административная юстиция сводится к деятельности судов по рассмотрению споров граждан с органами власти в особом процессуальном порядке, регламентированном специальным кодексом. Такой взгляд, безусловно, отражает важнейший элемент системы – её судебную компоненту, но является чрезмерно редукционистским. Он игнорирует богатый пласт административных процедур, которые исторически и функционально предшествуют судебному разбирательству и во многих случаях способны разрешить конфликт без обращения в суд. Широкий подход, апологетами которого выступали Д.Н. Бахрах и Н.Г. Салищева, трактует административную юстицию значительно объёмнее – как комплексный институт, охватывающий не только судебные, но и внесудебные (административные, квазисудебные) формы разрешения публично-правовых

конфликтов [Бахрах, 2005, 20]. Этот подход включает в сферу административной юстиции ведомственный контроль, досудебное обжалование, деятельность специализированных коллегиальных органов. В рамках широкого подхода административная юстиция понимается не как синоним процесса, а как функция – функция специализированного контроля за законностью актов и действий публичной администрации, которая может быть реализована различными процессуальными формами. Сторонники более современной трактовки широкого подхода, такие как А.Б. Зеленцов, подчёркивают, что административная юстиция должна рассматриваться прежде всего через призму административно-правового спора как особого юридического конфликта, требующего специфических способов разрешения [Зеленцов, 2005, 210]. Представляется, что широкий подход более точно отражает современные потребности правовой системы, не замыкаясь исключительно на судебной процедуре, но и не отрицая её центральной роли. Таким образом, административную юстицию в контексте современной России целесообразно определить как институционально-процедурный комплекс, объединяющий специализированные судебные и внесудебные механизмы, предназначенные для независимого и компетентного разрешения споров между гражданами (или организациями) и субъектами публичной администрации в целях обеспечения законности управления и защиты нарушенных прав. Этот комплекс базируется на принципах независимости принимающего решение органа, состязательности, равенства сторон перед законом и специализации в вопросах публичного права.

Развитие этого комплекса в Российской Федерации, если говорить о её современном периоде, прошло несколько ключевых этапов, которые сформировали его сегодняшний, во многом противоречивый, облик. Отправной точкой следует считать Закон СССР от 30 июня 1987 г. «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан», который впервые после длительного советского периода установил реальную, хотя и ограниченную, возможность судебной проверки административных актов. Этот закон, несмотря на свою лаконичность, имел революционное значение, пробив брешь в теории несовместимости административного спора с советским строем. Его преемником и развитием стал Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», существенно расширивший круг субъектов, чьи действия могли быть оспорены. Однако вплоть до середины 2000-х годов рассмотрение подобных дел регламентировалось нормами гражданского процессуального законодательства (раздел II ГПК РСФСР, а затем ГПК РФ), что не учитывало специфику публично-правовых споров, основанных на отношениях власти и подчинения, неравенства процессуального статуса сторон. Гражданская процессуальная форма, ориентированная на споры равных субъектов частного права, была плохо приспособлена для проверки законности властных предписаний, что создавало многочисленные сложности в доказывании и вынесении решений.

Следующим шагом, ознаменовавшим переход к большей специализации, стала судебная реформа и кодификация процессуального законодательства начала 2000-х годов. С 1 сентября 2002 года вступил в силу Арбитражный процессуальный кодекс РФ, который впервые на уровне кодекса выделил в отдельный раздел (Раздел III) производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Это было логичным решением, учитывавшим экономический характер споров, разрешаемых арбитражными судами. Тем самым была создана дуалистическая система, где споры граждан с администрацией (по вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью) рассматривали суды общей юрисдикции по правилам ГПК РФ, а споры организаций и индивидуальных предпринимателей

с государственными и муниципальными органами – арбитражные суды по правилам АПК РФ. Данное разделение, основанное на субъектном критерии, порождало перманентные проблемы подведомственности, особенно в случаях с участием граждан-предпринимателей или при оспаривании нормативных актов, затрагивающих и тех, и других. Эта система с двумя параллельными, но разными процессуальными регламентами сохранялась более десяти лет и стала одной из важнейших причин для следующего, качественного скачка в развитии административной юстиции – кодификации административного судопроизводства в судах общей юрисдикции.

Качественным скачком, определившим современный ландшафт, стало принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года № 21-ФЗ (далее – КАС РФ), вступившего в силу 15 сентября 2015 года. Его появление стало логичным итогом почти двадцатилетних дискуссий о необходимости специализированной процедуры, учитывающей специфику споров с властью [Громошина, 2013, 48]. КАС РФ, по сути, реализовал «узкий» подход в его законодательном воплощении, закрепив на уровне кодифицированного акта административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как самостоятельный вид процессуальной деятельности. Значение КАС РФ трудно переоценить. Кодекс не просто систематизировал разрозненные нормы, а создал целостную, детально проработанную процессуальную модель. Он регламентировал всю процедуру – от подачи административного искового заявления (новый термин, подчёркивающий особый характер требований) до исполнения судебных актов, ввёл принципиально новые институты, такие как предварительные защитные меры, аналогичные обеспечительным мерам в гражданском и арбитражном процессе, но адаптированные под нужды публичных споров. Законодатель активно использовал положительный опыт, заимствовав ряд прогрессивных норм из АПК РФ (например, возможность приложения документов в электронной форме, освобождение от доказывания обстоятельств, признанных сторонами) и сохранив проверенные конструкции ГПК РФ. При этом законодатель чётко и сознательно очертил границы его действия, что породило новые сложности: КАС РФ не регулирует производство по делам об административных правонарушениях, которое осталось полностью в сфере КоАП РФ, и не затрагивает административное судопроизводство в арбитражных судах, сохранившееся в рамках АПК РФ. Таким образом, вместо столь ожидаемой унификации образовалась трёхчленная, ещё более сложная система: административные дела в судах общей юрисдикции рассматриваются по КАС РФ, в арбитражных судах – по АПК РФ, а дела об административных правонарушениях, независимо от суда, – по КоАП РФ. Сфера действия КАС РФ, однако, весьма широка. Он охватил традиционные категории дел: об оспаривании нормативных и ненормативных актов, решений, действий (бездействия) органов власти всех уровней, о защите избирательных прав, о присуждении компенсации за нарушение разумного срока судопроизводства. Кроме того, в него включены дела, связанные с обязательным судебным контролем за соблюдением прав и свобод при реализации властных требований, такие как дела о недобровольной госпитализации в медицинские организации, о ликвидации политических партий или общественных объединений, об административном надзоре. Это свидетельствует о том, что законодатель видит в административном судопроизводстве инструмент не только для разрешения споров, но и для осуществления судебного контроля в особо чувствительных сферах, где ограничиваются фундаментальные права.

Однако введение КАС РФ, решив одни проблемы, породило другие, а некоторые существовавшие ранее – усугубило. Наиболее острой, как справедливо и детально отмечает И.В.

Панова, является проблема подведомственности и её дублирования внутри самого Верховного Суда РФ, возникшая после исторического объединения Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда в 2014 году [Панова, 2020, 217]. Парадоксальная ситуация заключается в том, что административные дела с участием юридических лиц, по сути, идентичные по своей правовой природе, могут параллельно рассматриваться двумя разными коллегиями Верховного Суда – Экономической и Административной. Это приводит к ситуации, когда суды разных коллегий, обладающие разной профессиональной культурой и опытом (арбитражным или общеюрисдикционным), применяют к аналогичным правоотношениям подчас различные подходы в толковании норм материального и процессуального права. Ярким примером является практика оспаривания нормативных правовых актов. В одних случаях такие дела попадают в Административную коллегию, в других – передаются в Экономическую без внятной мотивировки, что создаёт «лотерейный» элемент и подрывает базовые принципы правовой определённости и единообразия судебной практики высшего судебного органа страны. Данная проблема не является технической, она имеет системный характер и указывает на глубинные противоречия в понимании предмета административной юстиции даже на самом высоком уровне.

Другой критической точкой, непосредственно затрагивающей интересы бизнес-сообщества, стал архаичный подход к рассмотрению дел об административных правонарушениях, якобы «связанных с предпринимательской деятельностью». Сложившаяся практика Верховного Суда, основанная на формальном и крайне узком критерии (охраняемый объект посягательства), фактически создаёт презумпцию отсутствия такой связи. Чтобы её опровергнуть, предпринимателю приходится доказывать почти недоказуемое. В результате множество правонарушений, совершённых в контексте коммерческой деятельности (например, нарушения правил благоустройства торговой точки, пожарной безопасности предприятия), изымаются из сферы арбитражного процесса с его развитыми состязательными началами и передаются в производство по КоАП РФ, где процедура значительно упрощена, а рассмотрение может осуществляться единолично судьёй по поручению председателя суда. Это означает сужение процессуальных гарантий для предпринимателей, включая ограничения в представлении доказательств, исследовании доводов и, в конечном счёте, в праве на справедливое судебное разбирательство. Таким образом, вместо прогрессивного развития мы наблюдаем регресс в защите прав хозяйствующих субъектов в одной из ключевых областей административно-правового принуждения, что отмечается в критических работах по процессуальной тематике [Боннер, 2016, 30].

Помимо сугубо судебных проблем, не теряет своей актуальности и даже становится всё более насущным вопрос о развитии внесудебного компонента административной юстиции – системы административных (досудебных) процедур. Эффективный, быстрый и необременительный для гражданина досудебный порядок рассмотрения жалоб и, что особенно важно, возмещения убытков, причинённых незаконными действиями или бездействием власти, способен выполнить сразу несколько социально значимых функций. Во-первых, он разгружает суды, освобождая их от потока мелких и бесспорных дел, позволяя сосредоточиться на сложных правовых конфликтах. Во-вторых, он обеспечивает оперативное восстановление нарушенного права без многомесячных судебных тяжб. В-третьих, он обладает превентивным эффектом, дисциплинируя чиновников, которые знают о неизбежности и оперативности материальной ответственности за свои ошибки. В настоящее время этот механизм в России развит крайне слабо и носит фрагментарный характер. В научной литературе обосновано предлагается ввести

урегулированный законом административный порядок возмещения убытков в ограниченных размерах (разумным видится порог в 100 тыс. рублей) через специализированный и независимый в рамках исполнительной власти орган, например, через территориальные управления Федеральной антимонопольной службы, которая уже обладает опытом разрешения споров с государственными органами. Ключевым стимулом могло бы стать установление правовой нормы, согласно которой сумма, взыскиваемая через суд в случае отказа от добровольного административного возмещения, автоматически увеличивается на значительный процент (пени, штраф). Такая модель, сочетающая «пряник» (быстрое и простое урегулирование) и «кнут» (финансовые санкции за уклонение), позволила бы гражданам и малому бизнесу реально, а не формально, пользоваться механизмом возмещения вреда от действий государства.

Логическим развитием и институциализацией идеи усиления внесудебного блока является давняя, но вновь актуализирующаяся дискуссия о создании в системе исполнительной власти специализированного административного юрисдикционного органа – условно именуемого Федеральной административной службой или Административной палатой. Функционал такого органа виделся бы трёхчастным, что полностью укладывается в логику «широкого» понимания административной юстиции. Во-первых, это рассмотрение общей административной жалобы, то есть осуществление вневедомственного контроля за решениями и действиями любых органов исполнительной власти по инициативе гражданина или организации. Во-вторых, это рассмотрение по существу дел об отдельных категориях административных правонарушений (прежде всего, малозначительных, которые сейчас отнесены к подсудности мировых судей), что позволило бы окончательно освободить суды от несвойственной им карательной функции, сосредоточив их на правосудии. В-третьих, это осуществление обязательного досудебного пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, что стало бы дополнительной фильтрационной и гарантой стадией перед обращением в суд. Подобная структура, действующая на принципах бесплатности для заявителя, открытости, оперативности и процедурной простоты, могла бы существенно повысить авторитет власти в глазах населения, снизить уровень бюрократизма и коррупции в аппарате, а главное – обеспечить реальное, а не декларативное разделение функций административного контроля (как части исполнительной власти) и правосудия (как независимой судебной власти). Это соответствовало бы классическому принципу, согласно которому «никто не может быть судьёй в своём собственном деле», но при этом признавало бы право исполнительной власти на самоконтроль через специально созданные для этого независимые структуры. Исторический и сравнительно-правовой анализ, проведённый в трудах Г.П. Лупарева, показывает, что подобные модели успешно функционируют во многих правопорядках, способствуя декриминализации отношений гражданина и государства [Лупарев, 2004, 150].

Заключение

Таким образом, становление и развитие административной юстиции в Российской Федерации представляет собой сложный, многогранный и далеко не завершённый процесс. Принятие КАС РФ в 2015 году, безусловно, стало знаковой вехой, закрепившей административное судопроизводство как самостоятельный вид судебной деятельности и предоставившей гражданам более совершенный инструмент защиты. Однако кодификация, как это часто бывает, не только решила старые проблемы, но и чётко обозначила новые, системные

вызовы. К ним относится консервация и даже усиление дуализма процессуальных регламентов (КАС для одних судов, АПК – для других), внутренние противоречия и дублирование в подведомственности внутри обновлённой судебной системы, сохранение архаичных, не отвечающих экономическим реалиям подходов в делах об административных правонарушениях в сфере бизнеса. Эти проблемы свидетельствуют о том, что простое создание нового процессуального кодекса не является панацеей. Подлинное развитие и укрепление института административной юстиции видится не в дальнейшем усложнении судебных процедур, а в стратегическом построении сбалансированной двухуровневой системы защиты. Первый, базовый и массовый уровень – это эффективные, простые, быстрые и доступные административные (внесудебные) процедуры. Этот уровень должен включать в себя отлаженный институт досудебного возмещения убытков с финансовыми стимулами для органов власти, а также деятельность специализированного административного юрисдикционного органа, разрешающего широкий круг конфликтов с властью без обращения в суд. Второй, высший и гарантый уровень – это унифицированное, специализированное административное судопроизводство, действующее по единым принципам как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах. Этот уровень выступает в качестве окончательной, максимально независимой и самой авторитетной инстанции, разрешающей наиболее сложные правовые коллизии и устанавливающей прецеденты. Только такой комплексный, эшелонированный подход, органично сочетающий достижения и «узкого» (акцент на специализированной судебной процедуре), и «широкого» (признание важности административных процедур) понимания административной юстиции, способен превратить её из многом теоретической конструкции и фрагментарной практики в целостный, эффективный и востребованный инструмент построения правового государства и защиты прав человека в современной России. Дальнейшее движение по этому пути требует не только политической воли законодателя, но и консенсуса в юридическом сообществе относительно самой природы этого фундаментального для публичного права института, о чём, в частности, пишут исследователи, анализирующие зарубежный опыт реформирования подобных систем [Зеленцов, 2012, 96]. Важным также является чёткое терминологическое размежевание понятий «административная юстиция» и «административное судопроизводство», которое позволило бы избежать концептуальной путаницы в будущем [Афанасьев, Яковлева, 2022? 3].

Библиография

1. Афанасьев С.Ф., Яковлева А.П. О соотношении административной юстиции и административного судопроизводства // Государство и право. 2022. № 5. С. 1-7.
2. Барак Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2. С. 19-25.
3. Боннер А.Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24-51.
4. Громошина Н.А. Кодекс административного судопроизводства: оценка перспектив // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 47-57.
5. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М.: РУДН, 2005. 732 с.
6. Зеленцов А.Б., Ибрагимов С.И. Институт административной юстиции в постсоветских государствах Центральной Азии: избранные модели и проблемы их реализации // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2012. № 5. С. 93–102.
7. Корф С.А. Административная юстиция в России. Кн. 3: Очерк теории административной юстиции. СПб., 1910. 446 с.
8. Лупарев Г.П. Административная юстиция: теория, история, перспективы развития. М.: Норма, 2004. 368 с.
9. Панова И.В. Административная юстиция // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 2. С. 211-229.

The establishment and development of administrative justice in Russia

Aigum Sh. Gasanaliev

PhD in Law, Associate Professor,
Department of Administrative, Financial, and Customs Law,
Dagestan State University
367000, 43a Magometa Gadzhieva str., Makhachkala, Russian Federation;
e-mail: admpr@list.ru

Abstract

The article provides a comprehensive analysis of the formation and development of the institution of administrative justice in the Russian Federation. The theoretical foundations and debatable approaches to defining its essence are explored. The main focus is on the modern stage of development, a key milestone of which was the adoption of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation in 2015. The author considers administrative justice as a complex institution that combines both judicial (administrative proceedings) and extrajudicial mechanisms for protecting citizens' rights from unlawful actions of public authority. The work also touches upon current problems that arose after the introduction of the CAS RF: duplication of jurisdiction in the Supreme Court, issues of normative control, the need to develop a pre-trial (administrative) procedure for dispute resolution and the potential creation of a specialized administrative jurisdictional body.

For citation

Gasanaliev A.Sh. (2025) Stanovlenie i razvitiye administrativnoi yustitsii v Rossii [The establishment and development of administrative justice in Russia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (11A), pp. 148-156. DOI: 10.34670/AR.2025.26.36.016

Keywords

Administrative justice, administrative proceedings, Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, public law dispute, judicial review, pre-trial procedure, administrative procedure.

References

1. Afanas'ev, S. F., & Iakovleva, A. P. (2022). O sootnoshenii administrativnoi iustitsii i administrativnogo sudoproizvodstva [On the correlation of administrative justice and administrative legal proceedings]. *Gosudarstvo i pravo*, 5, pp. 1–7.
2. Bakhrakh, D. N. (2005). Administrativnoe sudoproizvodstvo, administrativnaia iustitsia i administrativnyi protsess [Administrative legal proceedings, administrative justice, and administrative process]. *Gosudarstvo i pravo*, 2, 19–25.
3. Bonner, A. T. (2016). Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii: mif ili real'nost', ili spor protsessualista s administrativistom [Administrative legal proceedings in the Russian Federation: myth or reality, or a debate between a proceduralist and an administrativist]. *Zakon*, 7, pp. 24–51.
4. Gromoshina, N. A. (2013). Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva: otsenka perspektiv [Code of Administrative Procedure: an assessment of prospects]. *Vestnik grazhdanskogo protsessa*, 3, pp. 47–57.
5. Korf, S. A. (1910). Administrativnaia iustitsia v Rossii. Kn. 3: Ocherk teorii administrativnoi iustitsii [Administrative justice in Russia. Vol. 3: A sketch of the theory of administrative justice]. Sankt-Peterburg.

6. Luparev, G. P. (2004). *Administrativnaia iustitsiia: teoriia, istoriia, perspektivy razvitiia* [Administrative justice: theory, history, development prospects]. Norma Publ.
7. Panova, I. V. (2020). *Administrativnaia iustitsiia* [Administrative justice]. Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki, 2, pp. 211–229.
8. Zelentsov, A. B. (2005). *Administrativno-pravovoi spor: voprosy teorii* [Administrative-legal dispute: theoretical issues]. RUDN Publ.
9. Zelentsov, A. B., & Ibragimov, S. I. (2012). *Institut administrativnoi iustitsii v postsovetskikh gosudarstvakh Tsentral'noi Azii: izbrannye modeli i problemy ikh realizatsii* [The institute of administrative justice in the post-Soviet states of Central Asia: selected models and problems of their implementation]. Vestnik RUDN. Seriia: Iuridicheskie nauki, 5, pp. 93–102.