



УДК 342.565.4  
ББК 67.401.031.2

## АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СУД В КОНТЕКСТЕ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ

**Грачев Николай Иванович**

Доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского и арбитражного процесса,  
Волгоградский государственный университет  
grachev.n.i@mail.ru, trofimov@volsu.ru  
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

**Коломейцева Анастасия Григорьевна**

Старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин,  
Волгоградский гуманитарный институт  
gou\_anastasia@mail.ru  
ул. Грибанова, 12, 400011 г. Волгоград, Российская Федерация

**Аннотация.** В статье предпринята попытка дать общую оценку необходимости и возможности создания административных судов в Российской Федерации. Вопрос о создании административных судов имеет долгую историю. Большинство ученых-административистов согласны с тем, что наличие системы судебного контроля над администрацией в виде системы административных судов необходимо. Самой дискуссионной проблемой является структура административных судов. Однако последние поправки, внесенные в Конституцию РФ, позволяют предположить, что дальнейшим направлением судебной реформы станет создание специализированных административных судов в системе судов общей юрисдикции.

**Ключевые слова:** судебная реформа, административное судопроизводство, административная юстиция, административный суд, специализированный суд, суд общей юрисдикции, структура административных судов.

В 2014 г. отмечается 150-летие Судебной реформы 1864 г., осуществленной Александром II. Эта знаменательная дата стала не только поводом для историко-правового анализа преобразований в судебной системе Российской империи второй половины XIX в., но и причиной анализа современной судебной системы Российской Федерации с учетом опыта реформ прошлого.

Судебная система Российской Федерации, закрепленная гл. 7 Конституции, долгое время не подвергалась преобразованиям, хотя в научной среде неоднократно обсуждалась необходимость изменения некоторых ее элементов. Знаковым событием текущего года

стала конституционная реформа судебной системы, объединившая систему арбитражных судов и судов общей юрисдикции [4]. Тем не менее как в сфере юридической науки, так и среди представителей законодательной власти и практической деятельности в области юриспруденции обсуждаются возможности дальнейшего совершенствования судебной системы Российской Федерации. Реформирование может осуществляться в двух направлениях. Во-первых, это совершенствование правового регулирования судебной деятельности, причем следует отметить, что в данной сфере ведется весьма плодотворная и разносторонняя работа. Вторым направлением су-

дебной реформы является изменение и совершенствование самой системы судебных органов. Одним из самых дискуссионных вопросов построения современной судебной системы Российской Федерации является создание в России административных судов. Здесь основополагающим пунктом является выявление содержания понятия «административное судопроизводство», закрепленного в Конституции РФ. Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства [6]. Если относительно конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства все более или менее ясно, то вопрос о содержании административного судопроизводства является весьма дискуссионным. Большинство практикующих юристов, а также многие ученые-правоведы склонны считать, что под административным судопроизводством следует понимать судебные процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях, которые реализуются в судах общей юрисдикции, а также мировыми судьями. Тем не менее среди специалистов в сфере административного права представлено мнение, что под термином «административное судопроизводство» создатели Конституции РФ подразумевали не производство по делам об административных правонарушениях, а «правосудие, осуществляемое специализированными административными судами в особом судебном процессуальном порядке, по рассмотрению и разрешению административных и публичных дел с целью защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, юридических лиц и их объединений от произвола чиновников» [2].

Точку зрения о том, что административное производство получает свою реализацию в форме административной юстиции – системы судебных (или квазисудебных) органов, которые рассматривают административные дела, возбуждаемые по искам граждан, считающих, что действиями и решениями (административными актами) органов управления и государственных служащих нарушены их права и свободы [11, с. 39], разделяют крупнейшие российские ученые-

административисты Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева, А.П. Фоков и др.

Процесс формирования административной юстиции имеет в России долгую историю. По мнению А.Е. Буторина, корни российской административной юстиции необходимо искать в реформе системы государственного управления Петра I [1, с. 11]. Доктор исторических наук А.А. Ярцев пишет, что при изучении проблемы административной юстиции в дореволюционной России на примере отношений земских органов самоуправления с местными властями у него «сложилось убеждение в исторической необходимости и эффективности этого, пускай несовершенного, но полувекового (с 1864 г.) отечественного опыта. Конечно, в чистом виде специализированная административная юстиция существовала только на уровне Первого (административного) департамента Сената, на местах жалобы и протесты разбирались в своего рода согласительных комиссиях – губернских по земским делам присутствиях (с 1890 г.), которые можно считать квазисудебными органами. Действовали подобные присутствия по городским, крестьянским, фабричным, горнозаводским делам, по квартирному и промысловому налогам, по воинской повинности. Во многом благодаря деятельности Первого административного департамента Сената российскому земству удалось укрепиться, а не быть подмятым государственной властью. Споры земств с губернскими и центральными властями разрешались в независимом специализированном суде – Первом департаменте» [18].

В начале XX столетия в отечественной правовой мысли набирают силу идеи о создании в России административной юстиции в виде системы независимых судебных органов. Один из наиболее авторитетных ученых в области административного права А.И. Елистратов утверждал: «Административная юстиция не удовлетворит ... своему назначению, если судебные полномочия в делах о нарушении прав граждан будут предоставлены самой администрации. Для того чтобы составить действительную гарантию законности в государственном управлении, административная юстиция должна быть организована, как суд, от правящей власти независимый» [3].

Законодательное же закрепление административная юстиция получила только 30 мая 1917 г., когда Временное правительство утвердило Положение о судах по административным делам. Дальнейшие исторические катаклизмы помешали развитию этого важнейшего правового института. Однако прошло немногим меньше столетия, Конституция 1993 г. закрепила статус Российской Федерации как правового демократического государства, но административная юстиция отсутствует в России и в настоящее время. Проблема формирования административной юстиции базируется на двух вопросах: какие институты судебной системы должны осуществлять административное судопроизводство и каким нормативным правовым актом оно должно регламентироваться? Данные вопросы были всесторонне изучены и обсуждены еще в начале 2000-х годов.

Анализ отечественного и зарубежного опыта формирования административной юстиции позволил сформировать несколько ее моделей:

1) административное судопроизводство осуществляется в рамках системы судов общей юрисдикции, например, путем создания соответствующих коллегий;

2) административное судопроизводство осуществляется в рамках системы судов общей юрисдикции путем создания специализированных судов;

3) дела об оспаривании нормативных актов, действий и решений органов государственной власти и местного самоуправления рассматриваются квазисудебными органами, зачастую формируемыми внутри самой системы административной власти (например, Федеральной административной палатой);

4) в целях осуществления административного судопроизводства создаются специализированные административные суды, образующие отдельную подсистему в судебной системе государства во главе с Высшим административным судом.

По словам Д.И. Захаровой, исторически складывается следующая картина: некоторые государства, переживая процесс перерождения полицейского государства в правовое, аномально развили и усилили свою администрацию, вследствие чего для окончательно-

го перехода на положение правового государства практичнее всего оказывается создание специальных административных судов; другие государства сумели обойти этот факт чрезмерного усиления администрации и вследствие этого могут обходиться и без специальных административных судов [5].

В Российской Федерации система органов исполнительной власти занимает ведущее положение в системе разделения властей, данные органы всесторонне воздействуют на все сферы жизни государства и общества, поэтому в целях предупреждения административного произвола и защиты прав и свобод граждан и юридических лиц от неправомерных действий представителей государства представляются необходимыми формирование судебного контроля над администрацией и создание соответствующих судебных органов.

Количество дел, связанных с контролем за законностью актов публично-правового характера органов государственной власти и местного самоуправления, а также правомерностью их действий и решений, все более возрастает. В суды общей юрисдикции Российской Федерации в 2002 г. поступило 162 тыс. жалоб на неправомерные действия должностных лиц и коллегиальных органов власти, что на 9,5 % выше уровня 2001 года. В 2003 г. в судах общей юрисдикции рассмотрено 92 тыс. индивидуальных жалоб на действия (бездействие) должностных лиц и государственных органов управления [16]. В 2005 г. количество подобного рода дел составило 600 тысяч, а в 2009 г. уже 950 тысяч [8]. В 2011 г. из числа рассмотренных 3 817 дел об оспаривании нормативных правовых актов или отдельных норм удовлетворено 2 458 заявлений, или 64,4 %. За шесть месяцев 2012 г. рассмотрено 1 873 дела, удовлетворено 1 251 заявление, то есть 66,8 %. В 2011 г. было рассмотрено 141 949 дел об обжаловании решений и действий органов публичной власти и их должностных лиц и удовлетворено 92 683 заявления, или 65,3 %. За шесть месяцев 2012 г. было рассмотрено 57 899 дел с удовлетворением 32 525 заявлений, или 56,2 % [10].

Еще в 2000 г. Председатель Верховного суда РФ В.М. Лебедев выступил с программной статьей по этой проблеме, заявив, что «если говорить об актуальных проблемах ук-

репления судебной власти на сегодняшний день, то одной из них, на мой взгляд, является создание системы административных судов» [7, с. 2]. В том же году в Государственную Думу РФ Верховным Судом РФ в порядке законодательной инициативы был внесен проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Данный проект прошел первое чтение, однако за последние 14 лет так и не был принят. Такая же судьба постигла проект Кодекса административного судопроизводства, внесенный в Государственную Думу в 2006 году.

Сегодня категории дел в сфере административной юстиции рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства районными судами и судами областного или равного им уровня, а также арбитражными судами, и обеспечить необходимую специализацию осуществления правосудия весьма сложно.

Гражданское судопроизводство предназначено, в первую очередь, для разрешения споров, основанных на правовых нормах частного права, в том числе между участниками гражданского оборота. Опосредуя правосудие по таким делам, оно изначально не предназначено для того, чтобы придать ему контрольные качества, поскольку при этом не обсуждаются действия (бездействие) органов государственной власти в системе сдержек и противовесов.

Право суда при рассмотрении гражданских дел на осуществление косвенного контроля ничего не меняет в оценке гражданского судопроизводства, так как при этом затрагиваются лишь аспекты приемлемости нормативного правового акта в конкретной ситуации. Поэтому, по существу, о сопутствующем контроле нельзя говорить как о самостоятельно регулируемой судопроизводственной форме, а необходимость создания специальных органов судебного контроля над государственной администрацией не вызывает сомнений.

Предпосылки создания административных судов существуют в Гражданском процессуальном кодексе РФ, закрепившем положение о том, что гражданские дела, возникающие из административно-правовых отношений, рассматриваются судами и при этом устанавливается отличный специальный порядок разрешения данных дел.

Отечественными учеными-административистами предлагается несколько вариантов реформирования судебной системы с целью осуществления административного судопроизводства. В частности, по мнению Н.Ю. Хаманевой, Ю.Н. Старилова, административное судопроизводство должно реализовываться через систему административных судов, независимых от администрации и отдельных от судов общей юрисдикции [12, с. 12; 17, с. 50]. С точки зрения Ю.А. Тихомирова, административное судопроизводство должно реализовывать себя через административные коллегии, которые будут действовать в рамках судов общей юрисдикции [13, с. 411]. Н.Г. Салищева допускает наличие административного судопроизводства в судебных присутствиях по административным делам в судах общей юрисдикции с одновременным созданием института «квазисудебных» органов, которые рассматривали бы административные споры между отдельными ведомствами и гражданами (по типу административных трибуналов) [9, с. 155–156]. Однако наиболее приемлемым способом решения данной проблемы представляется реализация административного судопроизводства через создание специализированных органов и выделение административных судов в судебной системе судов общей юрисдикции. Именно такой подход реализуется в проекте Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Эту позицию разделяют в большинстве своем и представители судейского сообщества. «Верховный Суд РФ всегда отмечал, что специализация судей – это только этап в совершенствовании административной юстиции, последующий шаг – создание самостоятельных административных судов в системе судов общей юрисдикции, не связанных с существующим административно-территориальным делением страны», – пишет А.П. Фоков [16]. Возможности проведения судебной реформы в данном направлении заложены и в действующем российском законодательстве. Пункт 3 ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» [15] содержит положение о том, что к федеральным судам относят, в том числе, специализированные суды в системе судов общей

юрисдикции. Более детально эта норма раскрывается в Федеральном конституционном законе «О судах общей юрисдикции», ст. 1 которого относит к системе судов общей юрисдикции «специализированные суды, полномочия, порядок образования и деятельности которых устанавливаются федеральным конституционным законом» [14]. К данному виду судов теоретически можно отнести и административные суды.

Конечно, теоретически возможно построить и специализированную систему административных судов во главе с Высшим административным судом, но это повлечет огромные финансовые, человеческие и временные затраты. Это предполагает внесение поправок в Конституцию РФ, в действующей редакции которой создание административных судов не предусмотрено, а в соответствии со ст. 126 Верховный суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что предпосылки для создания специализированных административных судов в системе судов общей юрисдикции уже давно созданы. Такой путь реформирования судебной системы Российской Федерации поддерживается как представителями государственной власти, так и сообществом ученых-юристов. Проекты соответствующих законов разработаны, и даже если они не вполне соответствуют современным общественным отношениям и правовой системе, недочеты и пробелы вполне устранимы. Соответственно следующий шаг в деле реформирования административного судопроизводства должен быть сделан представителями законодательной власти.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Буторин, А. Е. Административная юстиция в России (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Буторин Александр Евгеньевич. – Владимир, 2006. – 24 с.
2. Васильева, Е. С. Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия / Е. С. Васильева, К. В. Нехайчик // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 10 (46). – С. 38–43.
3. Елистратов, А. И. Административное право / А. И. Елистратов. – М. : Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1911. – 235 с.
4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru). – Загл. с экрана.
5. Захарова, Д. И. Административная юстиция и административное судопроизводство: вопросы соотношения / Д. И. Захарова // Мировой судья. – 2011. – № 4. – С. 5–8.
6. Конституция Российской Федерации : (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
7. Лебедев, В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству / В. Лебедев // Российская юстиция. – 2000. – № 9. – С. 2–4.
8. Максимов, В. В. Место и роль специализированных судов в судебной системе / В. В. Максимов // Администратор суда. – 2010. – № 2. – С. 11–15.
9. Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.
10. Серков, П. П. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики / П. П. Серков // Российский судья. – 2012. – № 12. – С. 5–9.
11. Стариков, Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2001. – 304 с.
12. Стариков, Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Ю. Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 2003. – 144 с.
13. Тихомиров, Ю. А. Административное право и процесс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – 652 с.
14. Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 898.
15. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.
16. Фоков, А. П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды – «за» и «против» / А. П. Фоков // Российский судья. – 2012. – № 2. – С. 2–5.

17. Хаманева, Н. Ю. Судебный контроль за реализацией прав граждан в сфере исполнительной власти / Н. Ю. Хаманева. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1999. – 110 с.

18. Ярцев, А. А. Дискуссия вокруг создания административных судов в современной России (по страницам ведущих российских юридических журналов) / А. А. Ярцев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2012. – № 10–11. – С. 44–47.

### REFERENCES

1. Butorin A.E. *Administrativnaya yustitsiya v Rossii (istoriko-pravovoe issledovanie): avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Administrative Justice in Russia: Historical and Legal Research. Cand. jurid. sci. abs. diss.]. Vladimir, 2006. 24 p.

2. Vasilyeva E.S., Nekhaychik V.K. *Konceptsiya administrativnogo sudoproizvodstva v mekhanizme administrativno-pravovogo vozdeystviya* [The Concept of Administrative Legal Proceedings as a Part of Administration Law Enforcement]. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo*, 2011, no. 10 (46), pp. 38-43.

3. Elistratov A.I. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow, Tipografiya T-va I.D. Sytina, 1911. 235 p.

4. *Zakon Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii "O Verkhovnom Sude Rossiyskoy Federatsii i prokurature Rossiyskoy Federatsii"* 05.02.2014 № 2-FKZ [The Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation "On the Supreme Court of the Russian Federation and the Public Prosecution Service of the Russian Federation" of February 5, 2014 no. 2-FCL]. *Ofitsialnyy internet-portal pravovoy informatsii* [The Official Internet-Portal of Legal Information]. Available at: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

5. Zakharova D.I. *Administrativnaya yustitsiya i administrativnoe sudoproizvodstvo: voprosy sootnosheniya* [Administrative Justice and Administrative Legal Proceedings: the Matters of Correlation]. *Mirovoy sudya*, 2011, no. 4, pp. 5-8.

6. *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata na vsenarodnom golosovanii 12 dekabrya 1993 g.)* [The Constitution of the Russian Federation (Adopted at the People's Election on December 12, 1993)]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2014, no. 31, art. 4398.

7. Lebedev V. *Ot idei sudebnogo normo-kontrolya k administrativnomu sudoproizvodstvu* [From the Idea of Judicial Regulatory Control to Administrative Legal Proceedings]. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2000, no. 9, pp. 2-4.

8. Maksimov V.V. *Mesto i rol spetsializirovannykh sudov v sudebnoy sisteme* [Place and Role of Specialized Courts in the Court System]. *Administrator suda*, 2010, no. 2, pp. 11-15.

9. Salishcheva N.G. *Administrativnyy protsess v SSSR* [Administrative Process in the USSR]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1964. 158 p.

10. Serkov P.P. *Administrativnaya yustitsiya v Rossii: problemy teorii i praktiki* [Administrative Justice in Russia: Problems of Theory and Practice]. *Rossiyskiy sudya*, 2012, no. 12, pp. 5-9.

11. Starilov Yu.N. *Administrativnaya yustitsiya. Teoriya, istoriya, perspektivy* [Administrative Justice. Theory, History and Prospects]. Moscow, Norma Publ., 2001. 304 p.

12. Starilov Yu.N. *Ot administrativnoy yustitsii k administrativnomu sudoproizvodstvu* [From Administrative Justice to Administrative Proceedings]. Voronezh, Izd-vo Voronezhskogo universiteta, 2003. 144 p.

13. Tikhomirov Yu.A. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative Law and Process]. Moscow, Yurinformtsentr Publ., 2001. 652 p.

14. *Federalnyy konstitutsionnyy zakon "O sudakh obshchey yurisdiksii v Rossiyskoy Federatsii"* ot 07.02.2011 № 1-FKZ [The Federal Constitutional Law "On the Courts of General Jurisdiction in the Russian Federation" of February 7, 2011 no. 1-FCL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2011, no. 7, art. 898.

15. *Federalnyy konstitutsionnyy zakon "O sudebnoy sisteme Rossiyskoy Federatsii"* ot 31.12.1996 № 1-FKZ [The Federal Constitutional Law "On the Judicial System of the Russian Federation" of December 31, 1996 no. 1-FCL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 1997, no. 1, art. 1.

16. Fokov A.P. *Sovremennye problemy administrativnoy yustitsii v Rossii: administrativnye sudy - "za" i "protiv"* [Contemporary Problems of Administrative Justice in Russia: Administrative Courts - "Pro" and "Contra"]. *Rossiyskiy sudya*, 2012, no. 2, pp. 2-5.

17. Khamaneva N.Yu. *Sudebnyy kontrol za realizatsiyey prav grazhdan v sfere ispolnitelnoy vlasti* [Judicial Control Over the Enforcement of Civil Rights in the Area of Executive Authority]. Moscow, Izd-vo IGIП РАН, 1999. 110 p.

18. Yartsev A.A. *Diskussiya vokrug sozdaniya administrativnykh sudov v sovremennoy Rossii (po stranitsam vedushchikh rossiyskikh yuridicheskikh zhurnalov)* [Discussion on the Creation of Administrative Courts in Contemporary Russia (on the Basis of Leading Legal Journals)]. *Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess*, 2012, no. 10-11, pp. 44-47.

ADMINISTRATIVE COURT IN THE CONTEXT  
OF JUDICIARY REFORM

**Grachev Nikolay Ivanovich**

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Department of Civil and Arbitration Proceeding,  
Volgograd State University  
grachev.n.i@mail.ru, trofimov@volsu.ru  
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

**Kolomeytseva Anastasiya Grigoryevna**

Assistant Professor, Department of State and Legal Disciplines,  
Volgograd Institute for the Humanities  
gou\_anastasia@mail.ru  
Gribanova St., 12, 400011 Volgograd, Russian Federation

**Abstract.** This article attempts to give a general assessment of the necessity and possibility to set up administrative courts in the Russian Federation. The issue of creation of administrative courts has a long history. Most scholars agree that it is necessary to have a system of judicial control over administration in the form of administrative courts system. The structure of administrative courts is the most controversial problem. Nevertheless, the latest amendments to the Russian Constitution suggest that the judiciary reform will further take the trend of creating specialized administrative courts as part of the regular court system.

The authors note that the number of cases related to the control of the legality of acts of a public law nature of public authorities and local governments, as well as the legality of their actions and decisions, more and more increasing. Thus, we can conclude that the conditions for the establishment of specialized administrative courts in the system of courts of general jurisdiction have long been established. Such a path of reforming the judicial system of the Russian Federation is supported by both government officials and the community of legal scholars. The next step in the reform of administrative proceedings should be made by the members of the legislature.

**Key words:** judiciary reform, administrative legal proceeding, administrative justice, administrative court, specialized court, court of general jurisdiction, structure of administrative courts.