

Дата поступления рукописи в редакцию: 27.02.2026 г.

DOI: 10.24412/2782-3830-2026-2-124-128

Дата принятия рукописи в печать: 18.03.2026 г.

АБДУЛАЗИЗОВА Патимат Гасановна,

доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

Северо-Кавказского института

(филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России),

кандидат юридических наук, доцент,

e-mail: mail@law-books.ru

АЛИКБЕРОВ Султан Абдулхаликович,

студент Северо-Кавказского института

(филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России),

e-mail: mail@law-books.ru

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ В РОССИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Аннотация. Статья посвящена актуальным теоретическим проблемам, связанным с созданием специализированных административных судов в Российской Федерации. Несмотря на конституционное закрепление административного судопроизводства и десятилетний опыт действия КАС РФ, организационное оформление административной юстиции остается незавершенным. В работе анализируются основные доктринальные противоречия, препятствующие реформированию судебной системы: отсутствие единого подхода к пониманию административного процесса, дискуссионность выбора модели административных судов, проблема разграничения компетенции, а также сложности институциональной интеграции новых судов в существующую систему. Особое внимание уделяется анализу мнений ведущих ученых-административистов, исследовавших данную проблему. На основе изучения теоретических наработок и зарубежного опыта предлагаются возможные пути решения выявленных проблем с акцентом на поэтапное и доктринально обоснованное реформирование.

Ключевые слова: административная юстиция, административные суды, административное судопроизводство, судебная реформа, специализация судей, теория административного процесса, организационно-правовая форма.

ABDULAZIZOVA Patimat G.,

Associate Professor of the Department

of State and Legal Disciplines of the North Caucasus Institute

(branch) of the All-Russian State University of Justice

(RLA of the Ministry of Justice of Russia),

PhD in Law, Associate Professor

ALIKBEROV Sultan A.,

Student of the North Caucasus Institute

(branch) of the All-Russian State University of Justice

(RLA of the Ministry of Justice of Russia)

SOME PROBLEMS OF CREATING ADMINISTRATIVE COURTS IN RUSSIA: ISSUES OF THEORY

Annotation. The article is devoted to the current theoretical problems associated with the creation of specialized administrative courts in the Russian Federation. Despite the constitutional consolidation of administrative proceedings and the ten-year experience of the CAS RF, the organizational formation of administrative justice remains incomplete. The paper analyzes the main doctrinal contradictions that impede the reform of the judicial system: the lack of a unified approach to understanding the administrative process, the debatable choice of the model of administrative

courts, the problem of delimitation of competence, as well as the difficulties of institutional integration of new courts into the existing system. Special attention is paid to the analysis of the opinions of leading administrative scientists who have studied this problem. Based on the study of theoretical developments and foreign experience, possible ways to solve the identified problems are proposed, focusing on a phased and doctrinally sound reform.

Key words: *administrative justice, administrative courts, administrative proceedings, judicial reform, specialization of judges, theory of administrative process, organizational and legal form.*

Актуальность темы исследования обусловлена незавершенностью процесса формирования административной юстиции в России. Принятие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) стало важным этапом, отделившим процессуальную форму рассмотрения публично-правовых споров от гражданского процесса. Однако, как справедливо отмечается в современной литературе, «ожидавшегося вслед за этим реформирования судебной системы до сих пор не последовало. Новая процессуальная форма деятельности судов не получила своего организационно-структурного обеспечения» [4, с. 114]. В то же время статистика свидетельствует о стабильном росте числа административных дел, что в условиях отсутствия специализированных судов создает критическую нагрузку на судей судов общей юрисдикции [4].

Степень научной разработанности проблемы достаточно высока. Историко-правовые аспекты административной юстиции исследовались дореволюционными учеными, такими как Н.И. Лазаревский и М.Д. Загряцков. В современный период фундаментальный вклад в разработку теории административного судопроизводства внесли Ю.Н. Старилов, Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева, А.Б. Зеленцов, Д.М. Бахрах и другие. Тем не менее, многие теоретические вопросы создания административных судов остаются дискуссионными, что и предопределило цель данной работы: выявить и проанализировать ключевые теоретические проблемы создания административных судов в России и предложить научно обоснованные пути их решения. Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция) и частнонаучные методы юридического познания (сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой).

Одной из базовых теоретических проблем, препятствующих созданию административных судов, является отсутствие доктринального и легального единства в понимании сущности административного судопроизводства. Как справедливо указывает В.Н. Бажуткин, «в административно-процессуальном законодательстве Российской Федерации — Кодексе административного судопроизводства Российской Федера-

ции — используется термин «административное судопроизводство», однако законодательное его определение российским законодателем сформулировано не было. В юридической науке также не существует единого мнения относительно содержания данного понятия» [7, с. 240].

Данная проблема имеет глубокие исторические корни. Еще в начале XX века Н.И. Лазаревский определял административную юстицию как «систему специальных судебных учреждений, деятельность которых направлена на защиту правового государства от посягательств администрации» [5, с. 112-115]. В свою очередь, М.Д. Загряцков предлагал более широкий подход, понимая под административной юстицией «право приношения жалобы со всеми необходимыми процессуальными гарантиями независимо от того, кто будет ее рассматривать» [5, с. 17]. Эта дискуссия о формальном (институциональном) и материальном (функциональном) подходе сохранилась и в современной науке.

А.А. Гришковец отмечает, что дискуссия о сущности административного процесса не прекращается многие годы. Традиционно существуют две основные точки зрения: административный процесс понимается в узком смысле как юрисдикционная деятельность и в широком смысле как совокупность административных процедур, административной юрисдикции и административной юстиции [9, с. 278]. Эта неопределенность напрямую влияет на вопрос о том, какие именно суды и для рассмотрения каких именно категорий дел необходимо создавать.

Наиболее дискуссионным в теории является вопрос о том, какой должна быть модель административных судов в России. Анализ литературы позволяет выделить несколько основных подходов.

Первая модель, активно поддерживаемая Н.Г. Салищевой и Н.Ю. Хаманевой, предполагает поэтапное создание административных судов. На переходный период ученые допускают возможность «вычленения специализированных коллегий (палат), созданных на первом этапе в судах общей юрисдикции всех уровней для рассмотрения административных споров» [6].

Вторая модель, представленная, например, А. Власовым, подразумевает создание «Высшего Административного Суда РФ и 8-10 его филиалов в крупных регионах страны, которые рассматри-

вали бы по первой инстанции жалобы на органы управления и федеральные службы субъектов Федерации» [6].

Третья модель, которую отстаивает М. Студеникина, сводится к концепции специализации судебных составов в уже существующих судах общей юрисдикции и арбитражных судах без создания новых институтов [6].

Противники создания административных судов, такие как Д.М. Бахрах, приводят аргумент, что «названную проблему разрешает специализация судей по административным делам, а не специализация судов. ... Создание специализированных административных судов не решит проблему недостаточного профессионализма судей, уровень профессионализма ничего не мешает совершенствовать в рамках уже существующей системы судов» [5].

Однако, как отмечает А.С. Гируть, «для того, чтобы оценить приведенный довод необходимо оценить соотношение рассматриваемых дел в судах общей юрисдикции. ... гражданских дел рассматривается в 3,5 раза больше и для снижения нагрузки судов общей юрисдикции целесообразнее было бы выделять в отдельную систему судов, которые рассматривали бы только гражданские дела» [5]. Этот контраргумент показывает, что проблема не в нежелании специализировать суды, а в поиске оптимальной модели, учитывающей все категории дел.

Еще одна теоретическая проблема связана с неоднородностью категорий дел, относимых к административному судопроизводству. Как отмечается в одной из статей, посвященных итогам 10-летия КАС РФ, «предмет правового регулирования административного судопроизводства нуждается в реформировании: следует исключить неоправданно широкое рассмотрение в судах административных дел, часть которых необходимо решать во внесудебном порядке... следует предусмотреть особое производство для рассмотрения административных дел, в которых отсутствует публично-правовой спор» [2].

Действительно, в рамках КАС РФ рассматриваются как споры о праве (например, оспаривание нормативных актов), так и бесспорные дела (например, взыскание обязательных платежей и санкций). А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов в своих сравнительно-правовых исследованиях указывают, что в зарубежных моделях административной юстиции эти категории дел зачастую разведены по разным процедурам или даже разным органам [2].

Кроме того, сохраняется проблема разграничения подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, которые также рассматривают значительный массив дел, возникающих из административных

и иных публичных правоотношений. Создание единой системы административных судов потребовало бы кардинального пересмотра этой сложившейся дуалистической системы.

Вопрос о независимости будущих административных судов также имеет важное теоретическое измерение. По мнению В. Лебедева, высказанному еще в начале 2000-х годов, «для повышения степени независимости административных судов от высших должностных лиц и органов представительной власти субъектов Российской Федерации следует создавать систему таких судов вне связи с существующим административно-территориальным делением страны» [6].

Эта идея не потеряла актуальности и сегодня. Административные споры часто затрагивают интересы региональных и местных властей, и создание судов, юрисдикция которых не совпадала бы с границами субъектов РФ, могло бы стать дополнительной гарантией объективности и беспристрастности. Однако такой подход требует решения сложных организационных и финансовых вопросов, а также изменения принципов построения судебной системы.

Авторы монографии Е.А. Наумова и В.А. Теплякова, анализируя зарубежный опыт (Германии, Франции, Китая), приходят к выводу, что «создание по указанному принципу административных судов в системе судов общей юрисдикции России ... добавит определенности в вопросе компетенции названных ветвей судебной власти в России, а также предотвратит появление противоречивой судебной практики» [3].

На основе проведенного анализа и с учетом мнений ученых представляется возможным предложить комплексный подход к решению выявленных проблем, который должен включать как доктринальные, так и законодательные изменения.

1. Преодоление теоретической неопределенности. Первоочередной задачей является выработка и законодательное закрепление единого понятийного аппарата. Представляется обоснованным предложение В.Н. Бажуткина о дополнении КАС РФ статьей 2.1 «Основные понятия административного судопроизводства», где следует дать легальное определение административного судопроизводства как деятельности судов по рассмотрению и разрешению административных дел в порядке, установленном КАС РФ [7, с. 241]. Это создаст необходимую базу для дальнейшего институционального строительства.
2. Выбор оптимальной модели и поэтапное реформирование. Учитывая высокую степень дискуссионности вопроса и накопленный законодотворческий опыт (неудавшийся проект 2000 года), наиболее реалистичной

представляется модель «внутрисистемной специализации» на первом этапе. Как отмечается в одной из современных работ, «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» [1].

3. На первом этапе следует создать специализированные судебные составы (коллегии) по административным делам в районных судах и судах субъектов РФ, обеспечив их необходимым аппаратом и углубленной подготовкой судей. Параллельно необходимо проработать вопрос о создании межрайонных (окружных) административных судов, чья юрисдикция не будет совпадать с административно-территориальным делением, как это предлагалось в законопроекте 2000 года.
4. Рационализация предмета судебной деятельности. Необходимо пересмотреть перечень дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства. Дела бесспорного характера, такие как взыскание обязательных платежей с физических лиц, при отсутствии возражений со стороны ответчика, могут быть переданы в упрощенное (приказное) производство или даже частично выведены в административный (внесудебный) порядок с последующим судебным контролем. Это предложение активно обсуждается в литературе [2] и позволит снизить нагрузку на будущие административные суды, сфокусировав их на защите прав граждан в спорах с властью.
5. Организационное и кадровое обеспечение. Как справедливо указывают авторы исследования организационно-правовых форм, важным шагом может стать «формирование судейского корпуса, специализирующегося на рассмотрении административных исков, и создание в аппаратах судов общей юрисдикции отделов обеспечения судопроизводства по административным делам» [4, с. 117]. Это подразумевает не только перераспределение штатной численности, но и разработку специальных программ профессиональной подготовки и повышения квалификации для судей и сотрудников аппаратов, специализирующихся на административной юстиции.
6. Развитие квазисудебных и досудебных механизмов. В качестве дополнения к

судебной системе предлагается «расширение применения внесудебной организационной формы административной юстиции в виде системы квазисудебных органов при сохранении контрольной функции судов» [4, с. 118]. Развитие административных процедур и создание эффективных механизмов досудебного обжалования в системе исполнительной власти позволят разрешать значительную часть споров до суда, что соответствует мировой практике.

Проблема создания административных судов в России имеет глубокий теоретический характер и не может быть решена простым принятием закона. Она требует преодоления фундаментальных доктринальных разногласий относительно сущности административного процесса и оптимальной модели судоустройства. Десятилетний опыт действия КАС РФ, существенный рост числа административных дел и накопленная судебная практика создали необходимые предпосылки для возвращения к этой дискуссии уже на новом, более зрелом уровне.

Анализ мнений ученых показывает, что, несмотря на разность подходов, большинство исследователей сходятся в необходимости дальнейшего развития административной юстиции. Наиболее перспективным видится поэтапный путь: от углубления специализации судей и совершенствования процессуального законодательства — к созданию специализированных судебных составов, и лишь в долгосрочной перспективе — к формированию самостоятельной подсистемы административных судов, построенных по экстерриториальному принципу. Реализация предложенных мер будет способствовать повышению эффективности защиты прав граждан и организаций в их спорах с публичной властью, а также укреплению независимости и авторитета судебной системы в целом.

Список литературы:

- [1] Создание административных судов в России как возможное направление трансформации правосудия // SciNetwork библиотека. — 2025. — URL: <https://scinetwork.ru/disk?uid=44784> (дата обращения: 16.02.2026).
- [2] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: некоторые итоги 10-летнего правоприменения // Административное право и процесс. — 2025. — № 9. — С. 69-74.
- [3] Наумова, Е. А. Специализированные суды России: реформирование государственной судебной системы / Е. А. Наумова, В. А. Теплякова. — Москва ; Саратов : Саратовский источник, 2025. — 96 с.
- [4] Организационно-правовые формы административной юстиции в Российской Федерации:

поиск альтернатив // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2025. — № 3. — С. 113-119.

[5] Гирут, А. С. Административные суды: необходимость формирования в Российской Федерации / А. С. Гирут // Вопросы российской юстиции. — 2024. — № 33. — С. 112-119.

[6] Лупарев, Е. Административные суды: эволюция или революция? / Е. Лупарев // Российская юстиция. — 2003. — № 5.

[7] Бажуткин, В. Н. Актуальные проблемы административного судопроизводства и пути их решения / В. Н. Бажуткин // Молодой ученый. — 2024. — № 52 (551). — С. 240-242.

[8] Гаджиева, Ф. Р. Административная юстиция в России / Ф. Р. Гаджиева // Юридические исследования. — 2013. — № 2.

[9] Гришковец, А. А. Размышления об административном процессе в современной России / А. А. Гришковец // Сибирское юридическое обозрение. — 2021. — Т. 18, № 3. — С. 277-291.

[10] Зеленцов, А. Б. Современные модели административно-процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2022. — Т. 15, № 3. — С. 96-131.

References:

[1] The creation of administrative courts in Russia as a possible direction for the transformation of justice//SciNetwork library. — 2025. - URL: <https://scinetwork.ru/disk?uid=44784> (access date: 16.02.2026).

[2] Code of Administrative Procedure of the Russian Federation: some results of 10 years of law enforcement//Administrative law and process. — 2025. — № 9. - S. 69-74.

[3] Naumova, E. A. Specialized courts of Russia: reforming the state judicial system/E. A. Naumova, V. A. Teplyakova. - Moscow; Saratov: Saratov source, 2025. - 96 s.

[4] Organizational and legal forms of administrative justice in the Russian Federation: search for alternatives//Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. — 2025. — № 3. - S. 113-119.

[5] Girut, A. S. Administrative courts: the need to form in the Russian Federation/A. S. Girut//Issues of Russian justice. — 2024. — № 33. - S. 112-119.

[6] Luparev, E. Administrative courts: evolution or revolution ?/E. Luparev//Russian justice. — 2003. — № 5.

[7] Bazhutkin, V.N. Actual problems of administrative proceedings and ways to solve them/V.N. Bazhutkin//Young scientist. — 2024. — № 52 (551). - S. 240-242.

[8] Hajiyeva, F. R. Administrative Justice in Russia/F. R. Hajiyeva//Legal Studies. — 2013. — № 2.

[9] Grishkovets, A. A. Reflections on the administrative process in modern Russia/A. A. Grishkovets//Siberian Legal Review. — 2021. - T. 18, NO. 3. - S. 277-291.

[10] Zelentsov, A. B. Modern models of administrative and procedural regulation: experience in comparative legal research/A. B. Zelentsov, O. A. Yastrebov//Law. Journal of the Higher School of Economics. — 2022. - T. 15, NO. 3. - S. 96-131.



ЮРКОМПАНИ
www.law-books.ru

Юридическое издательство «ЮРКОМПАНИ»
издает научные журналы:

- Научно-правовой журнал «Образование и право», рекомендованный ВАК Министерства науки и высшего образования России (специальности 12.00.01, 12.00.02), выходит 1 раз в месяц.
- Научно-правовой журнал «Право и жизнь», рецензируемый (РИНЦ, E-Library), выходит 1 раз в 3 месяца.