

## Трибуна молодого ученого

---

**Анастасия Юрьевна Семенихина**

*Аспирант кафедры административного и финансового права  
Российской правовой академии Министерства юстиции Российской  
Федерации, помощник председателя Солнцеvского районного суда г. Москвы*

*E-mail: piminova.nastya@mail.ru*

### **О поэтапном введении административных судов в России**

**Аннотация:** в настоящей статье автором предлагается комплексная поэтапная реформа административной юстиции в России, в рамках которой предлагается введение административных судов по итогам длительного переходного периода от осуществления административного судопроизводства судами общей юрисдикции в рамках их специализации до создания самостоятельной подсистемы административных судов; аргументируются конкретные меры правового и организационного характера, указываются примерные сроки каждого этапа.

**Ключевые слова:** административная юстиция, реформа административной юстиции, административные суды, Административный процессуальный кодекс Российской Федерации.

**Anastasija Jur'evna Semenihiina**

*Postgraduate Student of the Administrative and Financial Law  
Department of the Russian Law Academy of Justice of the Russian Federation,  
Chief Judgeship Assistant in Solntsevskij district court in Moscow*

### **Staged Introduction of Administrative Courts in Russia**

**Annotation:** the author of the article suggests complex staged reform of the administrative justice in Russia. The article contains the author's suggestion to introduce administrative courts according to the results long-time period of conversion when regular courts were in charge with administrative proceedings to the period when separate sub-system of administrative courts were created. The author suggests exact options of legal and organizational character, demonstrates approximate time periods of each stage.

Present problems and disadvantages in the sphere of citizens' right on judicial defense causes necessity of the further improvement of the administrative legal frameworks in Russia and continuing judiciary reform. One of the perspective options of improving Russian legal system is formation of independent administrative courts.

**Keywords:** administrative judicature, administrative judicature reform, administrative courts, The Administrative Procedure Code of the Russian Federation.

Имеющиеся проблемы и недостатки в сфере гарантий права граждан на судебную защиту диктуют необходимость дальнейшего совершенствования правовых основ административной юстиции в России и продолжения судебной реформы. Одним из перспективных направлений совершенствования российской судебной системы является создание отдельных административных судов.

Однако на данном этапе введение отдельных административных судов мы считаем преждевременным, поскольку оно, будучи в этом случае совмещенным с коренным обновлением правовых основ административной юстиции (имеется в виду принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации), потенциально может внести в российскую судебную систему элемент дезорганизации и нестабильности.

Кроме того, слишком радикальные проекты судебных реформ, как показывает практика, подвергаются столь длительному обсуждению, что их медленное прохождение может затормозить проведение каких-либо реформ вообще. Ярким примером подобной ситуации является обсуждение проекта Кодекса административного судопроизводства 2006 г. «К началу двухтысячных годов законодательные, организационные и социально-политические условия, казалось, благоприятствовали ускорению процесса формирования административной юстиции. Это предопределило возможность подготовки рабочей группой под эгидой Верховного Суда РФ первого проекта Кодекса административного судопроизводства. Данный проект был внесен Верховным Судом РФ 29 декабря 2006 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Однако в силу ряда причин, а прежде всего, из-за предлагавшегося одновременного форсированного создания не только процессуального законодательства об административном судопроизводстве, но и специализированных административных судов, а также возникших противоречий в определении подведомственности административных споров между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, проект Кодекса принят не был»<sup>1</sup>.

При этом сохранение на переходный период полномочий по административному судопроизводству у судов общей юрисдикции не повлияет, по нашему мнению, на уровень защищенности прав и свобод человека и гражданина в рассматриваемой сфере. Как известно, в мировой практике применяются различные модели административной юстиции, не только в рамках функционирования самостоятельной подсистемы административных судов. На наш взгляд, важнее качество деятельности уже созданных органов в рамках выбранной модели, а также персональные и профессиональные качества конкретного правоприменителя.

Учитывая изложенное, целесообразно предусмотреть плавный промежуточный период перехода к самостоятельной системе административных судов, который займет не один год.

Предлагаем следующие основные этапы такого перехода.

1. Создание правовых основ для специализации судей общей юрисдикции на рассмотрении дел в сфере судебного обжалования решений, действий (бездействия) органов публичной власти (2015–2016 гг.).

В правовых актах, устанавливающих правовые основы административной юстиции, на первом этапе реформ необходимо прямо предусмотреть введение внутренней специализации судей каждого суда общей юрисдикции

---

<sup>1</sup> Тарасов О. А. Новый проект Кодекса административного судопроизводства: особенности и значение для административной юстиции в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 4. С. 93–102.

с выделением в его составе судей, осуществляющих только рассмотрение и разрешение споров, связанных с административными и иными публичными правоотношениями. Такая специализация должна быть установлена на переходный период с 2015 по 2018 гг. За это время произойдет обобщение практики применения судьями норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ<sup>1</sup> и выявление проблем в этой сфере, которые должны быть учтены при создании системы административных судов.

На этом этапе должны быть также проведены широкомасштабные исследования на предмет того, сколько административных судов и в каком количестве судей должно быть создано в каждом из субъектов Российской Федерации, с учетом реальной потребности в них и транспортной доступности для граждан. В этих целях должны изучаться материалы правоприменительной практики и судебной статистики судов общей юрисдикции, обобщение количества дел в сфере административной юстиции, которое рассматривается ими. При этом необходимо сравнивать данные за несколько лет (например, с 2005 по 2015 гг.) с тем, чтобы проследить динамику и спрогнозировать увеличение количества административных исковых заявлений в последующие годы.

Кроме того, на первоначальном этапе реформирования целесообразно внести ряд изменений в Кодекс административного судопроизводства РФ. Например, не вполне удачным видится само название Кодекса.

Под судопроизводством понимается установленный законом порядок производства по конституционным, гражданским, уголовным и административным делам. Статья 23.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ содержит длинный перечень дел об административных правонарушениях, которые рассматриваются судами. Исходя из смысла термина «судопроизводство», рассмотрение судами дел об административных правонарушениях также следует относить к административному судопроизводству. Однако ч. 5 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства РФ прямо предусматривает, что его положения «не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, а также на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

Таким образом, фактически название Кодекса об административном судопроизводстве РФ не полностью соответствует предмету его регулирования, оставляя вне его производство по делам об административных правонарушениях, которое следует считать разновидностью административного судопроизводства.

Наиболее оптимальным для данного Кодекса мы считаем название «Административный процессуальный кодекс Российской Федерации». Полагаем, что дефис в названии ставить не нужно, с тем, чтобы приблизить название к таким образцам, как Гражданский процессуальный кодекс РФ и Арбитражный процессуальный кодекс РФ.

Можно отметить и иные недостатки Кодекса административного судопроизводства РФ, которые целесообразно устранить на первом этапе реформ,

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2015. 11 марта.

такие как усложненность и неоднозначность формулировок некоторых статей, наличие оценочных категорий, могущих служить основанием для субъективного толкования норм Кодекса и нарушения прав участников процесса.

2. Организация специализации судей общей юрисдикции в сфере судебного обжалования решений, действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной власти (2016 г.). На этом этапе по итогам принятия правовых основ специализации судей общей юрисдикции в сфере административной юстиции осуществляется проведение непосредственных организационных мероприятий в данной сфере (в том числе комплектование судейского корпуса, при необходимости, новыми судьями, выделение помещений, создание материально-технической базы и т. д.).

Таким образом, с 2016 г. должно начаться функционирование специализации внутри судов общей юрисдикции.

3. Функционирование системы специализации внутри судов общей юрисдикции (2016–2018 гг.). С 2016 г. вступает в силу доработанный Административный процессуальный кодекс Российской Федерации, а также начинает действие специализация судей общей юрисдикции.

В последующие годы (с 2016 по 2018 гг.) осуществляется отработка моделей толкования судьями общей юрисдикции норм Административного процессуального кодекса РФ. Специализация части судей общей юрисдикции только на рассмотрении и разрешении дел в сфере административной юстиции означает, по сути, начало фактического функционирования административных судов, которые пока не имеют такого названия и организационно не до конца обособлены от подсистемы судов общей юрисдикции.

Таким образом, обеспечивается постепенный переход к отделению от системы судов общей юрисдикции подсистемы административных судов. Специализация судей позволит более качественно и эффективно осуществлять правоприменение, что особенно важно в условиях коренного обновления законодательства об административном судопроизводстве.

В целом за переходный период в три года обобщаются проблемы, с которыми реально могут столкнуться в будущем административные суды, в том числе проблемы организационного характера, проблемы разграничения полномочий между различными судами российской судебной системы, проблемы судебного толкования норм административного процессуального права.

4. Создание правовых основ для дальнейшего реформирования судебной системы (2017 г.). К моменту окончания переходного периода функционирования специализации судов общей юрисдикции в сфере административного судопроизводства (2018 г.), в России уже должна быть создана прочная правовая база нового этапа судебной реформы.

Создание административных судов требует кропотливой работы по подготовке правовых основ этого ключевого изменения российской судебной системы. Все необходимые нормативные правовые акты должны быть разработаны, пройти широкое обсуждение в научных и практических кругах, а также приняты в течение 2017 г.

Кроме того, информационная поддержка реформ особенно важна, чтобы граждане, права которых нарушены органами и должностными лицами публичной власти, знали, куда обращаться за защитой своих прав. В противном случае возможно создание своего рода «правового вакуума» на переходный период, когда все заявления по-прежнему будут подаваться гражданами в суды общей юрисдикции, в результате чего граждане потеряют драгоценное время в попытке защитить свои права, а государство — бюджетные средства и время судей общей юрисдикции и сотрудников аппаратов судов на разъяснение гражданам их ошибок.

5. Создание организационных основ функционирования административных судов (2018 г.). На этом этапе должна быть завершена работа по подготовке необходимых помещений для административных судов, создание материально-технической базы административной юстиции. Проводятся важнейшие кадровые мероприятия по формированию судейского корпуса административных судов.

6. Начало функционирования системы административных судов в России. С 2019 г. прекращается функционирование специализации судов общей юрисдикции в сфере административной юстиции, утрачивают силу нормативные правовые акты, установившие такую специализацию на предыдущих этапах судебной реформы. В то же время с 2019 г. вступает в силу весь необходимый комплекс нормативных правовых актов по созданию административных судов, принятый на предыдущем этапе (и прежде всего, федеральный конституционный закон «Об административных судах в Российской Федерации»). Исключение — нормативные правовые акты, устанавливавшие порядок проведения необходимых организационных мероприятий и кадровое обеспечение создания административных судов (эти акты вступают в силу раньше с тем, чтобы к 2019 г. уже были созданы все необходимые предпосылки для создания административных судов).

Таким образом, по итогам реализации всех предложенных в настоящей статье мероприятий будет осуществлена комплексная, многоэтапная реформа административной юстиции в России. При этом будет предусмотрен необходимый переходный период от осуществления административного судопроизводства судами общей юрисдикции в рамках их специализации до создания самостоятельной подсистемы административных судов.

#### **Пристатейный библиографический список**

1. Васильева, С. В. Каким быть Кодексу об административном судопроизводстве Российской Федерации? // Российская юстиция. — 2013. — № 7. — С. 38–41.

2. Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Российская газета. — 2015. — 11 марта.

3. Ордина, О. Н. Формирование административно-процессуального права в России // Российская юстиция. — 2014. — № 10. — С. 4–7.

4. Панова, И. В. Правовое регулирование административной юстиции: зарубежный и российский опыт // Вестник ВАС РФ. — 2012. — № 12. — С. 70–85.

---

5. Тарасов, О. А. Новый проект Кодекса административного судопроизводства: особенности и значение для административной юстиции в России // Сравнительное конституционное обозрение. — 2013. — № 4. — С. 93–102.

### References

1. Vasil'eva, S. V. Kakim byt' Kodeksu ob administrativnom sudoproizvodstve Rossijskoj Federacii? [What must be Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation] // Rossijskaja justicija. — 2013. — № 7. — P. 38–41.

2. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva RF ot 8 marta 2015 g. № 21-FZ [Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation of the 8<sup>th</sup> of March 2015 # 21-FL] // Rossijskaja gazeta. — 2015. — 11 marta.

3. Ordina, O. N. Formirovanie administrativno-processual'nogo prava v Rossii [Formation of Administrative Procedural Law in Russia] // Rossijskaja justicija. — 2014. — № 10. — S. 4–7.

4. Panova, I. V. Pravovoe regulirovanie administrativnoj justicii: zarubezhnyj i rossijskij opyt [Legal Regulation of Administrative Judicature: Russian and Foreign Experience] // Vestnik VAS RF. — 2012. — № 12. — P. 70–85.

5. Tarasov, O. A. Novyj proekt Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva: osobennosti i znachenie dlja administrativnoj justicii v Rossii [New Project of the Code of Administrative Court Procedure: Peculiarities and Meaning for Administrative Judicature in Russia] // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. — 2013. — № 4. — P. 93–102.