

ГРАЖДАНСКОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2026.186.5.068-086

И. И. Черных*,
М. В. Самсонова**

Историческая «колея» российской административной юстиции: от идеи к кодексу

Аннотация. В статье анализируется особый путь формирования административной юстиции в России, определяемый устойчивой исторической преемственностью правовых институтов. Исследуются причины, по которым, несмотря на проекты М. М. Щербатова и М. М. Сперанского и многочисленные законодательные инициативы, в стране не была создана самостоятельная система административных судов. Показано, что сложившаяся еще в дореволюционный период и получившая развитие в советское время модель интегрировала функцию контроля за исполнительной властью в систему общих судов. Эта устойчивая традиция предопределила постепенный характер преобразований и отсутствие радикальных институциональных изменений. Ключевым результатом данного процесса стало принятие в 2015 г. КАС РФ, которое обозначило переход к углубленной процессуальной регламентации при сохранении общепринятой судебной системы, что отражает специфику российской модели судебного контроля за государственным управлением.

Ключевые слова: административная юстиция; административное судопроизводство; история развития административной юстиции; судебный контроль; судебная система; исполнительная власть; специализация судов; процессуальная форма; судебная защита прав граждан; взаимодействие власти и суда; судебная реформа; практика применения КАС РФ; доступ к правосудию; подсудность и компетенция; Кодекс административного судопроизводства; разделение властей; ответственность органов власти

Для цитирования: Черных И. И., Самсонова М. В. Историческая «колея» российской административной юстиции: от идеи к кодексу // Актуальные проблемы российского права. — 2026. — Т. 21. — № 5. — С. 68–86. — DOI: 10.17803/1994-1471.2026.186.5.068-086

© Черных И. И., Самсонова М. В., 2026

* Черных Ирина Ильинична, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и административного процесса имени М.С. Шакарян Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Российская Федерация, 125993
ch6363@yandex.ru

** Самсонова Мария Витимовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и административного процесса имени М.С. Шакарян Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Российская Федерация, 125993
samsonova@msal.ru

The Historical «Track» of Russian Administrative Justice: From Idea to Code

Irina I. Chernykh, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Civil and Administrative Procedure named after M.S. Shakaryan, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
ch6363@yandex.ru

Maria V. Samsonova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Civil and Administrative Procedure named after M.S. Shakaryan, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
samsonova@msal.ru

Abstract. The paper analyzes the distinctive path of development of administrative justice in Russia, shaped by the enduring historical continuity of its legal institutions. It examines the reasons why, despite the projects proposed by M. M. Shcherbatov and M. M. Speransky and numerous legislative initiatives, an independent system of administrative courts was never established in the country. The study demonstrates that the model formed in the pre-revolutionary period and further developed during the Soviet era incorporated oversight of the executive branch into the system of courts of general jurisdiction. This long-standing tradition determined the gradual nature of reforms and the absence of radical institutional changes. The key outcome of this process was the adoption in 2015 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, marking a transition toward more detailed procedural regulation while preserving the unified judicial system, thereby reflecting the distinctive features of the Russian model of judicial review over public administration.

Keywords: administrative justice; administrative proceedings; history of the development of administrative justice; judicial control; judicial system; executive power; courts' specialization; procedural form; judicial protection of citizens' rights; interaction between the authorities and the court; judicial reform; practice of application of CAS RF; access to justice; jurisdiction and competence; Code of Administrative Procedure; separation of powers; responsibility of authorities

Cite as: Chernykh II, Samsonova MV. The Historical «Track» of Russian Administrative Justice: From Idea to Code. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2026;21(5):68-86. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2026.186.5.068-086

Административная сфера — это то место,
где в современном государстве
«резина» встречается с дорогой.

П. Линдсет¹

1. Развитие идеи административной юстиции и административного судопроизводства можно начать исследовать с точки соприкосновения между государством и обществом, где усилия по реализации конкретных законодательных целей порождают «трения», сталкиваясь с социальным и политическим сопротивлением. Можно даже сказать, что эволюция идеи административной юстиции в России способна отразить в целом сложный и противоречивый процесс становле-

ния правового государства, поиск эффективных механизмов взаимодействия власти и общества.

Зарождение рассматриваемого института обычно связывают с практиками Франции и Англии XVII–XVIII вв., причем данные традиции иллюстрируют два противоположных подхода: французская модель (*juger l'administration*) трактует юридический контроль как неотъемлемую часть административного управления. Это повторный администратор: «судить

¹ Lindseth P. L. «Always Embedded» Administration: The Historical Evolution of Administrative Justice as an Aspect of Modern Governance (March 28, 2012) // *The Economy as Polity: The Political Constitution of*

администрацию — все равно что управлять», т.е. юридический контроль за административными действиями сам по себе является формой управления. Тем самым обусловлено выведение административной юстиции за рамки компетенции обычных судов.

В Англии же подчинение должностных лиц короны юрисдикции судов общего права, как и других тяжущихся, стало рассматриваться как фундаментальная характеристика судебной системы, поэтому контроль за действиями «управленцев» изначально отдан был судам.

Исторический процесс сближения этих стран в отношении модели административной юстиции произошел в XIX в. и получил название «деюдициализации» процесса административного надзора и контроля.

Целью «деюдициализации» было создание, по сути, «саморегулирующейся» административной сферы, лишенной традиционных ценностей правосудия (справедливости), руководствующейся собственным чувством рациональности политики и собственной оценкой значимости общественного интереса².

В XX в. исследователи констатируют повторную юридизацию как результат переосмысления административного управления, конкретное выражение общекультурного постулата: административное управление должно быть привержено ценностям справедливости и законности. На примере этих институциональных движений можно проследить важную мысль: модель административной юстиции обладает эксплицитными признаками национальной индивидуальности, зависит от исторического, экономического, политического, социального факторов становления конкретного государства. История административной юстиции России, исследованию которой мы и планировали здесь

уделить внимание, демонстрирует постоянные колебания между двумя указанными полюсами, что в итоге привело к формированию уникальной ее модели.

2. М. М. Щербатов в XVIII в. выступил одним из первых русских критиков административной «анархии»: он предлагал создать специализированные суды для защиты подданных от произвольных действий властей, считая, что существующая судебная система не справляется с подобными спорами. Его идеи выглядели новаторскими: они предвосхитили запрос на независимый контроль за администрацией, по сути, концепцию разделения властей и формирования независимой судебной системы, но не были реализованы из-за политической логики монархии.

Вместе с тем реформа губерний при Екатерине II (1775) — создание губернских правлений — стала первым практическим шагом к оформлению контроля за местной администрацией и продвижению идеи отделения административного надзора от общих судов. М. М. Сперанский развил мысль дальше, предлагая Государственный совет в роли высшей апелляционной инстанции по административным делам (модель, сочетающая элементы французской и англосаксонской традиций и отражающая уникальный российский путь ее формирования)³.

Хотя ни Щербатов, ни Сперанский при жизни не увидели полного воплощения своих проектов (в XVII и XVIII вв. монархия нуждалась в большей свободе своих подотчетных структур для достижения определенных социальных и политических целей, поэтому стремилась оградить их от контроля независимого суда), развитые ими идеи имели важное юридическое измерение; их труды создали теоретическую платформу для разработок XIX–XX вв. (И. Т. Тарасов, А. И. Елистратов и др.)⁴ и остаются важным аргументом в

Modern Capitalism / Ch. Joerges, Bo Stråth, P. Wagner (eds.). London : UCL Press, 2005. URL: <https://ssrn.com/abstract=567741> (дата обращения: 28.09.2025).

² Lindseth P. L. Op. cit. P. 4.

³ См., например: *Муравьева Л. А.* Михаил Михайлович Сперанский: взгляды на управление и судебную систему // Вестник Московского университета. Серия 21, Управление (государство и общество). 2016. № 2. С. 16–29.

⁴ См.: *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права. М. : Печ. С. П. Яковлева, 1897 ; *Елистратов А. И.* Основы начала административного права / изд. Г. А. Лемана. М. : Тип. и цинк. торг. дома «Мысль»,

пользу идеи специализированного контроля за публичной властью, особенно в условиях поиска баланса между эффективностью управления и правовой защитой граждан.

3. Следующий важный этап формирования административных судов связан с судебной реформой 1864 г. Тогда были созданы окружные суды, которые получили полномочия рассматривать дела об обжаловании действий и решений административных органов⁵.

Но о создании отдельных специализированных административных судов речи не шло. В рамках земской и городской реформ были учреждены различные специальные губернские органы — «присутствия со смешанным составом», уполномоченные рассматривать споры в публичной сфере (жалобы на решения при проведении городских выборов, споры между различными государственными учреждениями и ведомствами, по воинской повинности, налогам и т.д.). Второй инстанцией по отношению к губернским присутствиям являлся Правительствующий сенат (Первый и Второй департаменты), который был наделен полномочиями как первой, так и второй инстанции. Решения административных департаментов Сената не подлежали апелляционному обжалованию, но допускалась подача жалобы на них императору.

Модернизация общественно-политической и экономической жизни России второй половины XIX в., реализованные реформы суда, административного управления, создание нового независимого института адвокатуры, участие общественных институтов в управлении, предо-

ставление большей свободы для хозяйственной деятельности частных лиц, проведение новой политики — всё это способствовало развитию в России идей административной юстиции во второй половине XIX в.⁶

В. А. Гаген отмечал, что «в дореформенную эпоху административная юстиция едва только зарождалась, и для ее дальнейшего развития необходимо было раскрепощение личности и наделение ее субъективными публичными правами, то есть нужны были коренные государственные реформы, которыми ознаменовалось царствование Императора Александра II»⁷.

Конец XIX — начало XX в. характеризуется значительным подъемом научного интереса к вопросам административной юстиции. Более того, существование данного института «рассматривалось русскими учеными и общественными деятелями как своеобразный политический барометр, определяющий степень защищенности прав личности»⁸. В специальной литературе, посвященной проблемам административной юстиции (до 1917 г.), авторы в определенной мере давали критический анализ действовавшего в то время российского законодательства в этой сфере, а также исследовали организацию системы названного института в европейских странах. Примечательно, что опубликованы научные труды, в которых глубоко исследовались именно теоретические аспекты административной юстиции. Например, С. А. Корф в 1910 г. предпринял детальное и предметное исследование таких вопросов, как сущность института административной юстиции, принципы административного

1914 ; Стахов А. И., Кононов П. И. Вклад И. Т. Тарасова в развитие административного права России // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 47–52 ; Филатова А. В. А. И. Елистратов — основоположник теории административной юстиции в России // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 63–67.

⁵ См.: Бельский К. С. Из истории развития концепции административной юстиции в России // Государство и право. 1997. № 11. С. 76–80 ; Юсубов Э. С. Идеи Михаила Щербатова о «надлежащем ограничении власти» // Известия Томского политехнического университета. 2011. Т. 318. № 6. С. 95–99.

⁶ Правилова Е. А. Законность и права личности: административная юстиция в России (вторая половина XIX в. — октябрь 1917 г.). СПб. : Изд-во СЗАГС, Образование-Культура, 2000. С. 20, 129.

⁷ Административная юстиция: конец XIX — начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. Ч. 1. С. 171.

⁸ Правилова Е. А. Указ. соч. С. 7.

процесса, стороны, административный иск и его пределы⁹.

Разработка теоретических вопросов административной юстиции велась также под влиянием теории субъективных публичных прав¹⁰. «Неприкосновенность личности и свободы, — писал Б. А. Кистяковский, — будут неизменно осуществляться у нас только тогда, когда они будут гарантированы как субъективно-публичные права русских граждан»¹¹.

Это оказало значительное влияние на воззрения о статусе судебных учреждений, предназначенных для защиты субъективных публичных прав, а обоснование специфики и значимости таких прав явилось весомым аргументом в пользу создания административных судов как самостоятельных специализированных судебных учреждений, обособленных от системы общих судов, гражданских и уголовных. И это, безусловно, звучало новаторски, поскольку в начале XX в. большинство русских юристов склонялись к выделению административной специализации — пусть часто и в составе общих судов. Н. М. Коркунов подчеркивал, что уголовные и гражданские суды не всегда способны обеспечить полноту законности в управлении¹². А вот В. Ф. Дерюжинский рассматривал административные суды с их специальной организацией и процедурами как естественный результат эволюции европейских государств¹³. Вследствие развития научных взглядов административная юстиция получила концептуальную интерпре-

тацию как гарантия правового государства и защиты личности¹⁴.

Реформаторские настроения начала XX в. дали практический импульс: в 1904 г. Особое совещание под председательством А. А. Сабурова проработало вопросы реформы Сената и создания уездно-волостных органов административной юстиции, но отдельных специализированных судебных органов тогда не было создано. Противники такой идеи указывали на ее теоретическую сложность, недостаток законодательного опыта и скудность существующих «зародышей» — разрозненных губернских и уездных присутствий, что делало переход к полноценной сети административных судов преждевременным¹⁵.

Хотя институт административной юстиции в Российской империи формального отображения в законе не находил до XX в., дискуссия о специализации судов и необходимости отдельного административного процессуального регулирования продолжалась. Важным итогом этого этапа стало Положение о судах по административным делам, принятое Временным правительством 30 мая 1917 г.¹⁶ Оно сочетало вопросы судоустройства и судопроизводства и предусматривало трехзвенную систему: уездный уровень (с выделением административного судьи), окружные специальные административные отделения при окружных судах и высшая инстанция — Первый департамент Правительствующего сената. Судьи административных

⁹ Корф С. А. Административная юстиция в России. СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. Кн. 2 : Очерк действующего законодательства. Кн. 3 : Очерк теории административной юстиции.

¹⁰ Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб. : Изд-во Русского христианского гуманитарного института, 1998. С. 347–359, 535–571.

¹¹ Административная юстиция: конец XIX — начало XX века. С. 461.

¹² Коркунов Н. М. Русское государственное право. 2-е изд. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. Т. 1 : Введение и общая часть. С. 379.

¹³ Административная юстиция: конец XIX — начало XX века. С. 217.

¹⁴ Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции // Сборник статей : 1877–1897 / изд. юрид. кн. маг. Н. К. Мартынова. СПб. : Тип. М. Меркушева, 1898. С. 144.

¹⁵ Административная юстиция: конец XIX — начало XX века. С. 171–214.

¹⁶ Анализ данного Положения см.: Воронов А. В. Постановление от 30 мая 1917 года «Положение о судах по административным делам» (или Первый кодекс административного судопроизводства России) // Вестник гражданского процесса. 2022. № 6. С. 152–165.

судов по статусу приравнивались к судьям гражданских и уголовных инстанций.

Проект был, по сути, прогрессивным, но осторожным: на местах предусматривалось не создание полностью отдельного корпуса судов — на уровне уездного суда предполагалось выделение административного судьи, а на уровне окружного суда образовывались особые административные отделения в составе товарища председателя и членов суда. Вследствие дальнейших политических событий названное Положение не вступило в действие, однако историческое значение его велико: указанный документ зафиксировал степень готовности правовой мысли к институционализации судебной защиты публичных прав. Современники и исследователи рассматривали принятие этого Положения как важную веху для русской и европейской практики: оно стало выражением многолетней эволюции идеи судебно-исковой защиты публичных прав и формирования начал правового государства в целом¹⁷ и, по мнению А. Кулишера, символически завершало столетний процесс становления административной юстиции на континенте¹⁸.

4. Дальнейшее развитие административной юстиции в России тесно связано с советским периодом. На нем стоит остановиться немного подробнее.

Отметим, что структура государственных институтов в дореволюционный период имела важное значение для нового государства. Изучая природу революций, Т. Скотчпол примыкает к течению исторических институционалистов, заостряя внимание на том, что не случайность, не только классовая борьба или идеи, а структура государственных институтов определяет, как именно революция изменит правовую и административную систему¹⁹. Дореволюционная конфигурация российской «администрации» — централизо-

ванная, легитимационно слабая, без развитых механизмов административного контроля, — казалось бы, создавала предпосылки для быстрой и радикальной трансформации административной юстиции; нужна была радикальная замена новыми политизированными механизмами правосудия. Но Октябрьская социалистическая революция, приведшая к созданию молодого государства с соответствующим его задачам командно-административным типом управления, столкнулась с отсутствием квалифицированных управленческих кадров. В этом обстоятельстве исследователи видят причину произвола управленцев и одновременно причину запуска работы по искоренению беззакония в аппарате управления²⁰. Новая государственная власть вынуждена была решать значимый вопрос: кто должен осуществлять контроль за деятельностью государственных органов и должностных лиц? Сам вопрос об их подчинении праву представлялся несколько тавтологичным, поскольку государственный аппарат признавался выразителем воли господствующего класса, что, по сути, и было определением права. Диалектичность проблемы проявлялась многомерно. Как приспособить новые управленческие структуры к легитимному правовому и политическому порядку? Как фрагментировать власть для эффективного регулирования экономики, передав ее часть в сложную и разнообразную административную сферу, а не в конституционную «триаду» — законодательную, исполнительную и судебную власти? Как позиционировать административные судебные органы — в качестве механизма правосудия или в качестве управленческого механизма, уполномоченного принимать судебные решения, ответственного наряду с судами за обеспечение верховенства закона?

Позволим себе утверждать, что эти риторические вопросы вскрывают глубинное методо-

¹⁷ Зеленцов А. Б., Радченко В. И. Административная юстиция в России. М.: Изд-во Рос. акад. правосудия, 2001. С. 6.

¹⁸ Кулишер А. Административный суд в России // Право. 1917. № 29–30. С. 1106.

¹⁹ Скотчпол Т. Государства и социальные революции: сравнительный анализ Франции, России и Китая. М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. С. 60–72.

²⁰ Антонов В. И., Якушева Н. Г. Возникновение и становление идеи административной юстиции. Исторический аспект // Вестник Удмуртского университета. 2021. Т. 31. Вып. 6. С. 1042.

логическое противоречие, проходящее через всю историю российской государственности: противостояние логики правового государства, где право служит защите индивида от произвола власти, и этатистского государства, где право является инструментом осуществления суверенной власти и управления. Советская власть, формально порвав с прошлым, на деле выбрала второе направление. Административный контроль, даже в форме «народного», был нацелен не на защиту автономной личности, а на повышение эффективности работы аппарата и исправление его «отдельных недостатков» в рамках единой системы властвования. Эта фундаментальная установка на подчинение права интересам управления, а не наоборот оказалась чрезвычайно живучей и продолжает влиять на дискуссии об административной юстиции вплоть до настоящего времени.

Практика законодательства первых лет Советской власти давала определенные основания полагать, что развитие административной юстиции пойдет по пути создания именно административных судов²¹. В 1922 г. Институтом советского права был подготовлен законопроект «Положение о Верховном административном суде и об областных и губернских административных судах республики». Интересно, что данный законопроект предусматривал в качестве средства возбуждения административно-правового спора административный иск, определял виды актов, подлежащих и не подлежащих судебному обжалованию; право на обращение в суд с административным иском принадлежало не только гражданам, но и советским учреждениям и объединениям²².

Предложения о создании административных судов не были реализованы. Но к середине 1920-х гг. отношение к этой идее начало меняться, формы контроля за законностью в области государственного управления стали складываться

совсем не по западным образцам и наполнялись классовым содержанием. Провозглашенное отсутствие противоречий между личностью и государственной властью в социалистическом обществе минимизировало жалобы граждан как «выпады» против социалистической власти, но, конечно, не исключало возникновение споров в таких отношениях и требовало их разрешения. Никаких специализированных судов для их разрешения создано не было.

Общие судебные учреждения справлялись с этой задачей, судебный контроль рассматривался как «проверенная и весьма полезная форма сотрудничества судебных и административных органов, позволяющая эффективно бороться за соблюдение законности в государственном управлении»²³.

В дальнейшем идея контроля за деятельностью органов управления была реализована в виде создания административного порядка рассмотрения жалоб граждан. К ведению суда рассмотрение таких дел могло быть отнесено только в силу прямого указания в законе. Подобный подход на многие годы определил вектор научных исследований, в определенной мере затормозив развитие теоретических положений административной юстиции как направления судебной деятельности.

Динамика исторических, экономических, идеологических и политических факторов в СССР показала к середине XX столетия актуальность вопроса о необходимости **специального процессуального порядка** рассмотрения споров, возникающих из административных правоотношений. На этот период приходится начало серьезной научной дискуссии, в которой поставлены вопросы о наличии объективных оснований для такого порядка, а именно: обусловлены ли особенности рассмотрения судами подобных дел спецификой правоотношений, из которых возникает спор; имеется ли в этих делах спор о

²¹ Чечот Д. М. Административная юстиция // Избранные труды. СПб. : Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. С. 353.

²² Пиунова В. И. Генезис возникновения и развития судебных органов административной юстиции в России // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 9. С. 1073–1079.

²³ Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления : учеб. пособие. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1973. С. 15.

праве; что есть само субъективное право, подлежащее здесь судебной защите; можно ли обосновать специфику порядка рассмотрения данных дел привилегированным положением субъекта — органа или должностного лица? Внесший серьезный вклад в изучение идеи административной юстиции М. Д. Загряцков еще в начале 1920-х гг., ссылаясь на Н. М. Коркунова, П. И. Лазаревского, С. П. Покровского, отмечал, что, обосновывая необходимость особенного судебного порядка рассмотрения споров «с администрацией», русская школа идет по пути определения природы и индивидуальных свойств обжалуемых незаконных действий²⁴. Он указывал, что действия «агентов» власти, дающие основания для судебного спора, содержат своеобразные элементы, не охватываемые ни гражданской, ни уголовной юстицией. Автор определял их как правонарушения добросовестные, но являющиеся ошибочным применением права уполномоченным лицом, в связи с чем возникают и юридические последствия. И задачей суда выступают отмена и исправление неправильных административных актов. Нужно подчеркнуть, что административные акты здесь упоминаются в широком смысле. Это направление научной дискуссии получило постепенное развитие. Дальнейшее формирование законодательства советского периода и научный поиск ответов на поставленные дискуссионные во-

просы заставили размышлять о специфических методах судебного контроля за законностью действий органов государственного управления. С учетом разнообразия административных актов суд получил полномочие не только сам отменять или изменять соответствующий акт, но и ставить перед органом или должностным лицом вопрос об отмене их акта, отказывать в признании юридической силы принятого акта. Такая специфика применяемых при рассмотрении дел, возникающих из административных отношений, судебных средств тоже была вовлечена в дискуссию как аргумент за самостоятельный вид судопроизводства²⁵.

Вопрос о становлении идеи административного суда — всегда поиск форм взаимодействия власти и общества, власти и индивида. Как отмечают социологи, в менталитете русского человека вековая привычка жаловаться, чело-битничать, персонифицированно воспринимать государство при остром недоверии к его бюрократическим институтам проявилась как неотъемлемая часть модели советского коллективного поведения. Демонстрация властью лояльности к идее сотрудничества государства и общества в этот период развивается в весьма интересном дискурсе: через концепцию советской свободной критики²⁶, через средства массовой информации (специальные издания сатирического типа: «Крокодил», киножурнал

²⁴ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве (извлечения) // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 1. С. 66.

²⁵ См. подробнее об этом периоде дискуссии, например: Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966 ; Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М. : Госюриздат, 1961 ; Гурвич М. А. [Выступление на заседаниях секции гражданского процесса] // Материалы Республиканского совещания научных и руководящих практических работников органов юстиции по вопросам кодификации гражданского, гражданского процессуального и трудового законодательства 8–9 декабря 1959 г. М. : МЮ РСФСР, 1960 ; Добровольский А. А. [Выступление на заседаниях секции гражданского процесса] // Материалы Республиканского совещания... ; Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции : сборник. СПб. : Юрид. центр-Пресс, 2004 ; Панова И. В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 1. С. 32–41 ; Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964 ; Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973.

²⁶ Норма нашей жизни. Свобода критики в СССР // URL: <https://archive.aif.ru/archive/1656814> (дата обращения: 28.09.2025).

«Фитиль», радиожурнал «Сатирический микрофон» и др.), «жалобные» книги и, конечно, особый канал коммуникации между властью и населением — письма-жалобы к власти на непосредственное начальство и даже личного характера.

Развитие такой формы сотрудничества более чем важно для государства. Государство и его институты не в состоянии самостоятельно полностью отследить и искоренить все случаи нарушения законодательства, которые являются естественным спутником управленческих процессов. Для этого необходима инициатива и заинтересованность самих граждан, которые своевременно сигнализируют о подобных нарушениях и участвуют в их выявлении и пресечении. Только совместные усилия государственной власти и лиц с активной гражданской позицией позволяют обеспечить надлежащее соблюдение законности в административной сфере. Вместе с тем организация системы административной юстиции, приходящая на смену неорганизованному участию масс в борьбе с бюрократическими недостатками, — это своеобразный механизм контроля «снизу». Выражением данной идеи стало принятие в 1979 г. Закона СССР «О народном контроле в СССР». Развитие законодательства, давшего гражданину права на обжалование неправомερных действий органов и должностных лиц в суд, как своеобразного самоограничения государственного управления в целом воспринимается общественностью позитивно, ведь «для простого человека важно, чтобы он мог встать на один уровень с сильными мира хотя бы в зале суда»²⁷.

Если исходить из классической дефиниции административной юстиции как особой деятельности судов по разрешению споров в сфере государственного управления, сформулированной Н. Г. Салищевой²⁸, то в совет-

ском праве имелись и развивались отдельные ее элементы, хотя институциональная форма оставалась предметом дискуссии. В литературе 1960–1970-х гг. доминировали две противостоящие позиции: скептическая — представляемая, в частности, Д. Н. Бахрахом и А. Т. Боннером²⁹, обосновывавшими процессуальную, организационную и финансовую нецелесообразность создания специальных административных судов, и реформаторская — выраженная, в частности, Д. М. Чечотом, настаивавшим на двухвекторном развитии административной юстиции: расширении предметной подсудности общих судов и создании (или усилении) специализированных административных органов для рассмотрения жалоб³⁰.

Конституционное закрепление права на судебную защиту административных прав (ст. 58 Конституции СССР 1977 г.; ст. 63 Конституции РСФСР 1978 г.) стало своеобразным триггером: оно перенесло дискуссию из академической плоскости в правоприменительную и легитимировало расширение судебного контроля за административными актами. В конце 1970-х — 1980-е гг. законодательство последовательно (хотя и выборочно) расширяло компетенцию судов по контролю за действиями и решениями органов власти; при этом сохранялись вопросы о границах судебного контроля и соотношении судебного надзора и административного усмотрения.

Итак, советская практика административной юстиции характеризуется сочетанием нормативной декларации прав на судебную защиту и институциональной нерешенности (отсутствия единообразной модели: специализированные административные суды или расширение судебной компетенции по контролю за действиями и решениями государственных органов и их должностных лиц), что объективно определя-

²⁷ Куликов В. Верховный суд проверит все коррупционные дела против высоких персон // Российская газета. 20.05.2009.

²⁸ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964. С. 152.

²⁹ Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция: развитие и проблема совершенствования // Боннер А. Т. Избранные труды : в 7 т. М. : Проспект, 2017. Т. VI. Проблемы административной юстиции, особого производства, гражданского и медицинского права. Юридическая публицистика. С. 57.

³⁰ Чечот Д. М. Административная юстиция. С. 63.

ло путь эволюции административно-правового контроля в позднесоветский период.

5. Конституционное закрепление судебного контроля (ст. 46 Конституции РФ 1993 г.) создало формальную правовую основу для системного развития административной юстиции, но реализация этой идеи оказалась фрагментарной и эволюционно инерционной. Отсутствие проработанной теоретической конструкции самостоятельной административно-процессуальной формы привело к тому, что практический порядок рассмотрения споров с органами власти унаследовал советские традиции: административные дела продолжали рассматриваться по правилам ГПК РСФСР судами общей юрисдикции вплоть до 2015 г. В результате в конце XX — начале XXI в. сложился половинчатый переход: право на судебную защиту было объявлено и декларировано, но соответствующая процессуальная архитектура — единая, согласованная и автономная — отсутствовала.

Итоги второй волны научной дискуссии³¹ получили конкретное правовое выражение:

— Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» — закрепление процедурной возможности обжалования административных актов;

— проекты федерального конституционного закона «О федеральных административных судах» (2000 г.) и Кодекса об административном судопроизводстве (2003–2004 гг.) — демонстрация намерений институционализировать специализированную систему, но отсутствие их принятия означало правовой вакуум;

— указания Президента РФ от 22.12.2012 о подготовке проекта Кодекса административного

судопроизводства и о формировании в системе судов общей юрисдикции коллегий по административным делам — попытка смешанного решения: сочетание создания специализированных механизмов с укоренением административной практики в рамках общих судов³².

Вывод о характере описанной динамики, считаем, принципиально важный: конституционная гарантия сама по себе не превращается в рабочую систему. Без общей теории и системных процессуальных правил конструкция остается разрозненной и носящей всё еще переходный характер, поэтому становление предсказуемой, независимой и специализированной административной юстиции задерживается.

И дискуссия по вопросу о самостоятельности административной юстиции как института и даже более того — как системного образования, включающего кодифицированное процессуальное законодательство о судебном порядке рассмотрения споров власти и индивида, самостоятельные суды со специализированной компетенцией, по словам Ю. Н. Старилова, страдала отсутствием «продвинутой» в разрешении теоретических вопросов и вялостью³³. Единства среди специалистов, занимающихся проблематикой административного судопроизводства, не было, по основным теоретическим вопросам продолжали сохраняться разногласия, в том числе о необходимости принятия отдельного процессуального закона — кодекса административного судопроизводства и закона об административных судах. Противоречия возникали также вследствие неопределенности понятий, заложенных в Конституции РФ: «административное судопроизводство» (ст. 118), «административное дело» (ст. 126)³⁴.

³¹ Первая волна плодотворных научных дискуссий прошла в начале XX в., результатом чего явились разработка и принятие Временным правительством 30 мая 1917 г. Положения о судах по административным делам.

³² Старилов Ю. Н. Административная юстиция в России // *Lex russica*. 2016. № 1.

³³ Старилов Ю. Н. Чем может закончиться в 2009 г. дискуссия об учреждении в России административных судов и развитии административного правосудия? // *Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства*. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 276–278. (Серия «Юбилеи, конференции, форумы». Вып. 7).

³⁴ Панова И. В. Административное судопроизводство или административный суд? // *Административное право и процесс*. 2013. № 5. С. 20–27.

Основные проблемные блоки, тормозившие разработку соответствующего проекта, могут быть сгруппированы следующим образом:

— предметная подсудность: неясность границ между «административными делами», «административным судопроизводством» и сопредельными процессами (уголовно-правовые, гражданско-правовые споры с участием публичных субъектов, производство по делам об административных правонарушениях)³⁵;

— юридическая архитектура: формирование отдельной специализированной системы административных судов или специализированных коллегий/палат в рамках существующих судов общей юрисдикции;

— статус судей и обеспеченность: гарантия независимости, кадровые и бюджетные последствия создания новой ветви судов;

— процессуальная автономия: необходимость собственного кодекса административного судопроизводства или адаптация положений ГПК с поправками;

— взаимодействие с иными юрисдикциями (арбитражная система, органы исполнительной власти) и риск нормативного пересечения компетенций.

Эти дискуссионные узлы имели не только академический, но и политико-организационный контекст. Интересы и позиции различных акторов (Верховного Суда РФ, Судебного департамента при Верховном Суде РФ, Минюста России, профильных министерств, региональных администраций, юридической науки и адвокатуры) носили разнонаправленный характер: одни настаивали на сохранении единой системы в

интересах управляемости и экономии ресурсов, другие — на выделении специализированной юрисдикции ради повышения профессионализма и качества контроля за публичной властью. Отсутствие согласованной методологической базы облегчало сопротивление и откладывало политические решения.

Практический эффект этих процессов выразился в типичной компромиссной или «полупроформальной» стратегии: вместо скорой кодификации серия фрагментарных мер (Закон 1993 г., отдельные проекты и поручения 2000–2012 гг., формирование судебных коллегий по административным делам), что привело к долгой фазе гибридного регулирования. Сдержанность реформаторских инициатив и предпочтение постепенных, щадящих решений объясняются одновременно рисками финансовой нагрузки, кадровыми проблемами и системой вертикальных связей власти, которая не хотела быстрых и непрозрачных трансформаций.

Инициативы по созданию административной юстиции были подготовлены в Институте законодательства и сравнительного правоведения под руководством Ю.А. Тихомирова и оформлены как проект Верховного Суда РФ³⁶. 21 сентября 2000 г. Верховный Суд РФ внес в Государственную Думу ФС РФ проект федерального конституционного закона № 7886-ФЗ «О федеральных административных судах»³⁷, обосновывавший институт административных судов ссылками на ст. 118 и 126 Конституции РФ, увеличение числа и сложности административных дел, потребность в профессионализме судей и ликвидации негативных практик.

³⁵ См.: *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, Инфра-М, 1998. С. 619; *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 69; *Студеникина М. С.* Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства: по материалам научно-практической конференции, Москва, 28 мая 2001 г. М.: Городец, 2001. С. 177.

³⁶ *Ярцев А. А.* Дискуссия вокруг создания административных судов в современной России (по страницам ведущих российских юридических журналов) // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 11. С. 44–47.

³⁷ Проект федерального конституционного закона № 7886-З «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (ред., внесенная в Государственную Думу ФС РФ, текст по состоянию на 21.09.2000) // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 28.09.2025).

Проект 2000 г. предлагал отнести к административным делам споры с органами власти и объединениями, создать систему окружных и межрайонных административных судов (по плану — 21 окружной суд) в составе судов общей юрисдикции и сделать окружные суды апелляционной инстанцией для региональных коллегий. Правовое управление Государственной Думы ФС РФ указало на ключевые недостатки: неясную дефиницию «административных дел», необоснованное распределение подсудности (споры о нормативных актах федеральных органов предлагалось оставить за Верховным Судом РФ), логическую несогласованность структуры, невозможность превращения внутренних коллегий в самостоятельные суды, а также отсутствие обоснования для 21 округа, права прокурора на кассацию и ясной компетенции межрайонных судов. В итоге названный проект был признан противоречивым и недостаточно проработанным.

В официальном отзыве Правительства РФ отмечалась недостаточная проработанность механизма пересмотра решений федеральных окружных административных судов и отвергалась идея специальной процедуры назначения судей административных судов, отличной от порядка в судах общей юрисдикции. Несмотря на замечания, проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах» был принят Государственной Думой ФС РФ в первом чтении 22.11.2000 (постановление № 824-III) с указанием внести поправки. Однако второе чтение по этому проекту не состоялось. Работа над ним была приостановлена в связи с решением о синхронном обсуждении двух нормативных актов — закона об административных судах и Кодекса административного судопроизводства³⁸. Президентский проект Кодекса административного судопроиз-

водства сделал предыдущие инициативы неактуальными: проекты № 7886-3 и № 7900-3 были отклонены, а проект закона о федеральных административных судах снят с рассмотрения.

Идея создания отдельных административных судов в РФ на этом этапе не получила широкого одобрения. Причины сочетали практические и концептуальные факторы: высокие финансовые затраты и организационно-технические сложности, недостаточная научно-управленческая проработка предлагаемой архитектуры судов, а также отсутствие убедительных эмпирических предпосылок для выделения новой судебной ветви. Предшествующая практика народных судов и действующая система судов общей юрисдикции не создали необходимых условий для легитимного и эффективного разделения компетенций. Кроме того, сложный, комплексный характер административных споров является серьезным аргументом в пользу сохранения рассмотрения таких дел в рамках общей юрисдикции, что минимизирует риски проблем определения надлежащей подсудности.

Вообще, хроническая неудачность проектов по созданию отдельной системы административных судов в России объяснима с точки зрения теории исторического институционализма, принимающей во внимание три фактора: актора, контекст и правила³⁹, — это классическое проявление «эффекта колеи». Исторически сложившаяся институциональная модель, при которой разрешение споров с властью либо встраивалось в саму исполнительную вертикаль, либо делегировалось общим судам, сформировала устойчивую траекторию развития. Эта модель воспроизводится не потому, что она оптимальна, а потому, что затраты на переход к принципиально новой институциональной структуре воспринимаются как неприемлемо высокие (финансово, организационно, политически)⁴⁰.

³⁸ Минникес И. А. О создании административных судов в Российской Федерации (в аспекте обсуждения проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) // Российский судья. 2007. № 8. С. 8–10.

³⁹ Белькова А. А. Исторический институционализм — новое направление в исторических исследованиях // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 7. С. 117–121.

⁴⁰ Принятие КАС РФ при сохранении компетенции по рассмотрению дел в порядке административного судопроизводства за судами общей юрисдикции и арбитражными судами стало не выходом из этой «колеи»,

6. Следующий этап — попытки кодификации процедур рассмотрения административных дел — связан с проектом Кодекса административного судопроизводства. В марте 2003 г. Совет при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия подготовил соответствующий проект; работу вела созданная в 2002 г. по распоряжению Председателя Верховного Суда РФ В. М. Лебедева группа, непосредственно возглавляемая первым заместителем Председателя В. И. Радченко. Как отмечал А. П. Фоков⁴¹, инициатива Верховного Суда РФ отражала устойчивую потребность профессионального сообщества привести российскую практику к международным стандартам защиты прав граждан. В переработанном виде указанный проект был обнародован в марте 2004 г. в журнале «Российская юстиция»⁴².

Пленум Верховного Суда РФ 16 ноября 2006 г. официально направил этот проект в Государственную Думу ФС РФ; в пояснительной записке к нему декларировался учет европейского опыта при адаптации норм к российским реалиям. Однако Правительство РФ данный проект также не поддержало: в заключении указывались неопределенность места административного суда в судебной системе, неясность его статуса как специализированного органа, а также приводились возражения против создания межрайонных (и окружных) судов в существующей организационно-правовой среде⁴³. В результате названный проект не получил дальнейшей реализации на рассматриваемом этапе.

Идея кодификации административного судопроизводства вернулась в повестку в начале 2010 г. В послании Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г. Президент РФ поручил сформировать специальную правовую базу для административного судопроизводства⁴⁴. Соответствующее поручение было оформлено 22 декабря 2012 г.⁴⁵, что ознаменовало новый цикл подготовительной работы по институционализации административной юстиции.

Дальнейшая веха в истории административной юстиции — проект Кодекса административного судопроизводства № 246960-6⁴⁶, внесенный в Государственную Думу ФС РФ 26 марта 2013 г. Данный законопроект прошел экспертизы и комитетские согласования, был принят в I чтении 21 мая 2013 г. и впоследствии доработан с учетом замечаний Правового управления в 2015 г. Итогом двухлетнего обсуждения и доработок стал окончательный вариант, принятый Госдумой 20 февраля 2015 г., одобренный Советом Федерации 25 февраля 2015 г. и подписанный Президентом РФ 8 марта 2015 г. Кодекс административного судопроизводства вступил в силу 15 сентября 2015 г. (за исключением отдельных положений)⁴⁷.

Значение этого события нельзя недооценить: после многолетних дискуссий и подготовительных усилий появился свод норм, систематизирующий процессуальные правила рассмотрения административных дел и закрепляющий основы административной юстиции как самостоятельного института в современной России. Кодекс

а логичным продолжением движения по ней и ее укреплению, выбором в пользу эволюционной, а не революционной адаптации существующей системы.

⁴¹ Фоков А. П. О Кодексе административного судопроизводства // Российский судья. 2007. № 1. С. 2–3.

⁴² Проект Кодекса административного судопроизводства (КАС) // Российская юстиция. 2004. № 3.

⁴³ Заключение Правительства РФ на проект федерального закона от 12.11.2007 № 4766п-П4 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.12.2012 // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17118> (дата обращения: 28.09.2025).

⁴⁵ Поручение Президента РФ от 22.12.2012 № Пр.3410 (п. 1.2 и 2) // URL: <http://news.kremlin.ru/assignments/17248> (дата обращения: 28.09.2025).

⁴⁶ Паспорт проекта № 246960-6 «Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» 2013 г. // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁷ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

стал итогом попыток установить баланс между адаптацией зарубежного опыта и учетом национальных реалий, предоставив более ясную правовую платформу для судебного контроля за публичной властью и защиты прав граждан.

7. Отдельно следует упомянуть арбитраж советского периода и арбитражные суды современной России. Включение в сферу хозяйственной юрисдикции государственного и ведомственного арбитража споров в сфере управления, применение принципов арбитражного, оперативности, сочетающих методы разрешения споров и управления, представляли уникальный опыт создания специализированных юрисдикционных органов, занимавшихся разрешением административных споров в советскую эпоху.

Современная система арбитражных судов, возникшая в 1991 г. на основе действующей в советское время системы государственного и ведомственного арбитража, следует сложившимся подходам к определению компетенции и, по существу, сегодня представляет собой систему специализированных по отношению к судам общей юрисдикции судов, осуществляющих правосудие по административным делам в экономической сфере. Традиция разбирательства хозяйственных споров, в том числе и в сфере управления, по единым правилам сохранилась и во всех последующих арбитражных процессуальных кодексах. Дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений в экономической сфере, рассматриваются арбитражными судами в рамках гражданской процессуальной формы с отдельными незначительными особенностями.

Таким образом, на нынешнем этапе одновременно существуют два процессуальных регламента производства по административным делам в судах общей юрисдикции и арбитражных судах.

8. Научная дискуссия о содержании административного судопроизводства продолжается. 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 исследований содержания судебной деятельности при их рассмотрении, выявления специфики познавательной и доказательственной деятельности. Если остановиться на традиционном понимании административной юстиции (в нашем представлении, несколько выхолащенном) как деятельности по разрешению споров между гражданами и органами власти, то обоснованными будут мнения об отсутствии необходимости специализации для разбирательства административных дел, поскольку деятельность по рассмотрению спора, пусть даже о праве публичном, аналогична производству по гражданско-правовым спорам. Однако отнесение к административному судопроизводству дел, затрагивающих осуществление судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не связанных с нарушением возложенных на субъекта обязанностей (например, дел, касающихся принятия решения об оказании лицу медицинской помощи (гл. 30, 31, 31.1 КАС РФ), установления ограничений (гл. 28, 29, 31.2, 31.3 КАС РФ)), не укладывается в традиционное понимание, поскольку спора между гражданином и государством в них не усматривается. Необходимость выяснения судом специфических обстоятельств, учета особенностей субъектов указанных правоотношений может рассматриваться в настоящее время как объективная потребность возрождения идеи специализации судебной деятельности по таким делам.

Серьезным достижением последних лет действительно стало выработанное Верховным Судом РФ представление о предмете и пределах судебного контроля за решениями и действиями административных органов, в том числе при реализации ими дискреционных полномочий. Верховный Суд РФ указал на ключевые критерии проверки: обоснованность, разумность и необходимость принятых мер для достижения законной цели, а также недопустимость создания чрезмерного бремени для граждан и организаций. Такой стандарт — проверка соразмерности и целевого соответствия — позволяет суду не просто констатировать процессуальные

нарушения, но и давать содержательную, ценностно-правовую оценку административных решений (опираясь на положения КАС РФ (ч. 1 ст. 1 и ст. 9), ст. 6 АПК РФ и соответствующие нормы о пределе усмотрения (п. 1 и 4 ч. 9 ст. 226 КАС РФ, ч. 4 ст. 200 АПК РФ))⁴⁸.

Значимость этого подхода многопланова. Во-первых, он укрепляет роль суда как реального контролера публичной власти: суд уже не ограничивается формальной проверкой процедур, но оценивает, соответствовали ли решения органа целям закона и соблюдался ли при их принятии баланс между публичным интересом и правами конкретного человека. Во-вторых, такой стандарт повышает предсказуемость и качество административных решений: органы власти вынуждены более основательно мотивировать выбор варианта поведения, учитывать его последствия для прав и интересов админи-

стративных контрагентов. В-третьих, внедрение принципа соразмерности и разумности способствует защите прав личности в тех делах, где спор затрагивает свободы и субъективные публичные права.

Таким образом, путь российской административной юстиции показывает не линейное, а эволюционное развитие в поиске баланса между традицией и новацией, специализацией и универсальностью. Устойчивость интеграции административного судопроизводства в систему судов общей юрисдикции, несмотря на периодические проекты о специализации судов, отражает глубокую укорененность этого подхода. Дальнейшее развитие будет зависеть от того, насколько адекватно КАС РФ и судебная практика ответят на современные вызовы, сочетая эффективность управления и реальную защиту прав граждан.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административная юстиция: конец XIX — начало XX века : хрестоматия : в 2 ч. / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Ч. 1. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. — 720 с.
2. Антонов В. И., Якушева Н. Г. Возникновение и становление идеи административной юстиции. Исторический аспект // Вестник Удмуртского университета. — 2021. — Т. 31. — Вып. 6. — С. 1041–1046.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для юридических вузов и факультетов. — М. : Норма, Инфра-М, 1998. — 741 с.
4. Бахрах Д. Н., Боннер А. Т. Административная юстиция: развитие и проблема совершенствования // Боннер А. Т. Избранные труды : в 7 т. Т. VI. Проблемы административной юстиции, особого производства, гражданского и медицинского права. Юридическая публицистика. — М. : Проспект, 2017. — С. 50–59.
5. Белькова А. А. Исторический институционализм — новое направление в исторических исследованиях // Вестник Бурятского государственного университета. — 2014. — № 7. — С. 117–121.
6. Бельский К. С. Из истории развития концепции административной юстиции в России // Государство и право. — 1997. — № 11. — С. 76–80.
7. Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1966. — 18 с.
8. Боннер А. Т., Квиткин В. Т. Судебный контроль в области государственного управления : учеб. пособие. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1973. — 109 с.
9. Воронов А. Ф. Постановление от 30 мая 1917 года «Положение о судах по административным делам» (или Первый кодекс административного судопроизводства России) // Вестник гражданского процесса. — 2022. — № 6. — С. 152–165.

⁴⁸ П. 17, 18 постановления 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» // СПС «КонсультантПлюс».

10. *Гурвич М. А.* [Выступление на заседаниях секции гражданского процесса] // Материалы Республиканского совещания научных и руководящих практических работников органов юстиции по вопросам кодификации гражданского, гражданского процессуального и трудового законодательства, 8–9 декабря 1959 г. — М. : МЮ РСФСР, 1960.
11. *Добровольский А. А.* [Выступление на заседаниях секции гражданского процесса] // Материалы Республиканского совещания научных и руководящих практических работников органов юстиции по вопросам кодификации гражданского, гражданского процессуального и трудового законодательства, 8–9 декабря 1959 г. — М. : МЮ РСФСР, 1960.
12. *Елистратов А. И.* Основные начала административного права / изд. Г. А. Лемана. — М. : Тип. и цинк. торг. дома «Мысль», 1914. — 332 с.
13. *Загряцков М. Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве (извлечение) // Журнал административного судопроизводства. — 2019. — № 1. — С. 63–70.
14. *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. — 2000. — № 1. — С. 68–79.
15. *Зеленцов А. Б., Радченко В. И.* Административная юстиция в России. — М. : Изд-во Рос. акад. правосудия, 2001. — 119 с.
16. *Иоффе О. С., Шаргородский М. Д.* Вопросы теории права. — М. : Госюриздат, 1961. — 381 с.
17. *Кистяковский Б. А.* Философия и социология права. — СПб. : Изд-во Русского христианского гуманитарного института, 1998. — 798 с.
18. *Коркунов Н. М.* Очерк теорий административной юстиции // Журнал гражданского и уголовного права. — 1885. — Кн. 8. — С. 95–121.
19. *Коркунов Н. М.* Русское государственное право : в 2 т. Т. 1 : Введение и общая часть. — 2-е изд. — СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. — 623 с.
20. *Корф С. А.* Административная юстиция в России. Кн. 2 : Очерк действующего законодательства. Кн. 3 : Очерк теории административной юстиции. — СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. — VIII, 507 с.
21. *Куликов В.* Верховный суд проверит все коррупционные дела против высоких персон // Российская газета. — 20.05.2009.
22. *Кулишер А.* Административный суд в России // Право. — 1917. — № 29–30. — С. 1103–1123.
23. *Минникес И. А.* О создании административных судов в Российской Федерации (в аспекте обсуждения проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) // Российский судья. — 2007. — № 8. — С. 8–10.
24. *Муравьева Л. А.* Михаил Михайлович Сперанский: взгляды на управление и судебную систему // Вестник Московского университета. Серия 21, Управление (государство и общество). — 2016. — № 2. — С. 16–29.
25. *Николаева Л. А., Соловьева А. К.* Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции : сборник. — СПб. : Юрид. центр-Пресс, 2004. — 332 с.
26. *Панова И. В.* Административное судопроизводство или административный суд? // Административное право и процесс. — 2013. — № 5. — С. 20–27.
27. *Панова И. В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2017. — № 1. — С. 32–41.
28. *Пиунова В. И.* Генезис возникновения и развития судебных органов административной юстиции в России // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 9. — С. 1073–1079.
29. *Поланьи К.* Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. — 2-е изд. — Бостон : Beacon Press, 2001. — 360 с.
30. *Правилова Е. А.* Законность и права личности: административная юстиция в России (вторая половина XIX в. — октябрь 1917 г.). — СПб. : СЗАГС ; Образование-Культура, 2000. — 287 с.
31. *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. — М. : Юрид. лит, 1964. — 158 с.

32. *Скочпол Т.* Государства и социальные революции: сравнительный анализ Франции, России и Китая. — М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2017. — 552 с.
33. *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция в России // *Lex russica*. — 2016. — № 1. — С. 21–23.
34. *Старилов Ю. Н.* Чем может закончиться в 2009 г. дискуссия об учреждении в России административных судов и развитии административного правосудия? // *Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства*. — Воронеж, 2013. — С. 276–278. (Серия «Юбилей, конференции, форумы». Вып. 7).
35. *Стахов А. И., Кононов П. И.* Вклад И. Т. Тарасова в развитие административного права России // *Административное право и процесс*. — 2018. — № 1. — С. 47–52.
36. *Студеникина М. С.* Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // *Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства : по материалам науч.-практ. конференции, Москва, 28 мая 2001 г.* — М. : Городец, 2001. — С. 176–183.
37. *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права. — М. : Печ. С. П. Яковлева, 1897. — 720 с.
38. *Филатова А. В. А. И. Елистратов* — основоположник теории административной юстиции в России // *Административное право и процесс*. — 2017. — № 6. — С. 63–67.
39. *Фоков А. П.* О Кодексе административного судопроизводства // *Российский судья*. — 2007. — № 1. — С. 2–3.
40. *Чечот Д. М.* Административная юстиция (теоретические проблемы). — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. — 134 с.
41. *Чечот Д. М.* Административная юстиция // *Избранные труды*. — СПб. : Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. — 614 с.
42. *Юсубов Э. С.* Идеи Михаила Щербатова о «надлежащем ограничении власти» // *Известия Томского политехнического университета*. — 2011. — Т. 318. — № 6. — С. 95–99.
43. *Ярцев А. А.* Дискуссия вокруг создания административных судов в современной России (по страницам ведущих российских юридических журналов) // *Арбитражный и гражданский процесс*. — 2012. — № 11. — С. 44–47.
44. *Lindseth P. L.* «Always Embedded» Administration: The Historical Evolution of Administrative Justice as an Aspect of Modern Governance (March 28, 2012) // *The Economy as Polity: The Political Constitution of Modern Capitalism* / Ch. Joerges, Bo Stråth, P. Wagner (eds.). — London : UCL Press, 2005. — URL: <https://ssrn.com/abstract=567741> (дата обращения: 26.09.2025).

Материал поступил в редакцию 10 сентября 2025 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Administrativnaya yustitsiya: konets XIX — nachalo XX veka: khrestomatiya: v 2 ch. / sost. i vstup. st. Yu. N. Starilova. Ch. 1.* — Voronezh: Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 2004. — 720 s.
2. *Antonov V. I., Yakusheva N. G.* Vozniknovenie i stanovlenie idei administrativnoy yustitsii. Istoricheskiy aspekt // *Vestnik Udmurtskogo universiteta*. — 2021. — Т. 31. — Вып. 6. — С. 1041–1046.
3. *Baglay M. V.* Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: uchebnik dlya yuridicheskikh vuzov i fakul'tetov. — М.: Norma, Infra-M, 1998. — 741 s.
4. *Bakhrakh D. N., Bonner A. T.* Administrativnaya yustitsiya: razvitie i problema sovershenstvovaniya // *Bonner A. T. Izbrannyye trudy: v 7 t. T. VI. Problemy administrativnoy yustitsii, osobogo proizvodstva, grazhdanskogo i meditsinskogo prava. Yuridicheskaya publitsistika.* — М.: Prospekt, 2017. — С. 50–59.
5. *Belkova A. A.* Istoricheskiy institutsionalizm — novoe napravlenie v istoricheskikh issledovaniyakh // *Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta*. — 2014. — № 7. — С. 117–121.

6. Belskiy K. S. Iz istorii razvitiya kontseptsii administrativnoy yustitsii v Rossii // Gosudarstvo i pravo. — 1997. — № 11. — S. 76–80.
7. Bonner A. T. Proizvodstvo po delam, vznikayushchim iz administrativno-pravovykh otnosheniy: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk / Vsesoyuz. yurid. zaoch. in-t. — M., 1966. — 18 s.
8. Bonner A. T., Kvitkin V. T. Sudebnyy kontrol v oblasti gosudarstvennogo upravleniya: ucheb. posobie. — M.: Izd-vo Mosk. un-ta, 1973. — 109 s.
9. Voronov A. F. Postanovlenie ot 30 maya 1917 goda «Polozhenie o sudakh po administrativnym delam» (ili Pervyy kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossii) // Vestnik grazhdanskogo protsesssa. — 2022. — № 6. — S. 152–165.
10. Gurvich M. A. [Vystuplenie na zasedaniyakh seksii grazhdanskogo protsesssa] // Materialy Respublikanskogo soveshchaniya nauchnykh i rukovodyashchikh prakticheskikh rabotnikov organov yustitsii po voprosam kodifikatsii grazhdanskogo, grazhdanskogo protsessualnogo i trudovogo zakonodatelstva, 8–9 dekabrya 1959 g. — M.: MYu RSFSR, 1960.
11. Dobrovolskiy A. A. [Vystuplenie na zasedaniyakh seksii grazhdanskogo protsesssa] // Materialy Respublikanskogo soveshchaniya nauchnykh i rukovodyashchikh prakticheskikh rabotnikov organov yustitsii po voprosam kodifikatsii grazhdanskogo, grazhdanskogo protsessualnogo i trudovogo zakonodatelstva, 8–9 dekabrya 1959 g. — M.: MYu RSFSR, 1960.
12. Elistratov A. I. Osnovnye nachala administrativnogo prava / izd. G. A. Lemana. — M.: Tip. i tsink. torg. doma «Mysl», 1914. — 332 s.
13. Zagryatskov M. D. Administrativnaya yustitsiya i pravo zhaloby v teorii i zakonodatelstve (izvlecheniya) // Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva. — 2019. — № 1. — S. 63–70.
14. Zelentsov A. B. Administrativno-pravovoy spor (teoretiko-metodologicheskie podkhody k issledovaniyu) // Pravovedenie. — 2000. — № 1. — S. 68–79.
15. Zelentsov A. B., Radchenko V. I. Administrativnaya yustitsiya v Rossii. — M.: Izd-vo Ros. akad. pravosudiya, 2001. — 119 s.
16. Ioffe O. S., Shargorodskiy M. D. Voprosy teorii prava. — M.: Gosyurizdat, 1961. — 381 s.
17. Kistyakovskiy B. A. Filosofiya i sotsiologiya prava. — SPb.: Izd-vo Russkogo khristianskogo gumanitarnogo instituta, 1998. — 798 s.
18. Korkunov N. M. Oчерk teorii administrativnoy yustitsii // Zhurnal grazhdanskogo i ugovnogo prava. — 1885. — Kn. 8. — S. 95–121.
19. Korkunov N. M. Russkoe gosudarstvennoe pravo: v 2 t. T. 1: Vvedenie i obshchaya chast. — 2-e izd. — SPb.: Tip. M. M. Stasyulevicha, 1909. — 623 s.
20. Korf S. A. Administrativnaya yustitsiya v Rossii. Kn. 2: Oчерk deystvuyushchego zakonodatelstva. Kn. 3: Oчерk teorii administrativnoy yustitsii. — SPb.: Tip. Trenke i Fyusno, 1910. — VIII, 507 s.
21. Kulikov V. Verkhovnyy sud proverit vse korrupsionnyye dela protiv vysokikh person // Rossiyskaya gazeta. — 20.05.2009.
22. Kulisher A. Administrativnyy sud v Rossii // Pravo. — 1917. — № 29–30. — S. 1103–1123.
23. Minnikes I. A. O sozdaniy administrativnykh sudov v Rossiyskoy Federatsii (v aspekte obsuzhdeniya proekta Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii) // Rossiyskiy sudya. — 2007. — № 8. — S. 8–10.
24. Muraveva L. A. Mikhail Mikhailovich Speranskiy: vzglyady na upravlenie i sudebnuyu sistemu // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21, Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo). — 2016. — № 2. — S. 16–29.
25. Nikolaeva L. A., Soloveva A. K. Administrativnaya yustitsiya i administrativnoe sudoproizvodstvo: zarubezhnyy opyt i rossiyskie traditsii: sbornik. — SPb.: Yurid. tsentr Press, 2004. — 332 s.
26. Panova I. V. Administrativnoe sudoproizvodstvo ili administrativnyy sud? // Administrativnoe pravo i protsess. — 2013. — № 5. — S. 20–27.
27. Panova I. V. Razvitie administrativnogo sudoproizvodstva i administrativnoy yustitsii v Rossii // Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki. — 2017. — № 1. — S. 32–41.

28. Piunova V. I. Genezis vznikoveniya i razvitiya sudebnykh organov administrativnoy yustitsii v Rossii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2013. — № 9. — S. 1073–1079.
29. Polani K. Velikaya transformatsiya: politicheskie i ekonomicheskie istoki nashego vremeni. — 2-e izd. — Boston: Beacon Press, 2001. — 360 s.
30. Pravilova E. A. Zakonnost i prava lichnosti: administrativnaya yustitsiya v Rossii (vtoraya polovina XIX v. — oktyabr 1917 g.). — SPb.: SZAGS; Obrazovanie-Kultura, 2000. — 287 s.
31. Salishcheva N. G. Administrativnyy protsess v SSSR. — M.: Yurid. lit, 1964. — 158 s.
32. Skochpol T. Gosudarstva i sotsialnye revolyutsii: sravnitelnyy analiz Frantsii, Rossii i Kitaya. — M.: Izd-vo In-ta Gaydara, 2017. — 552 s.
33. Starilov Yu. N. Administrativnaya yustitsiya v Rossii // Lex russica. — 2016. — № 1. — S. 21–23.
34. Starilov Yu. N. Chem mozhet zakonchitsya v 2009 g. diskussiya ob uchrezhdenii v Rossii administrativnykh sudov i razvitiu administrativnogo pravosudiya? // Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiyskoy Federatsii: razvitie teorii i formirovanie administrativno-protseessualnogo zakonodatelstva. — Voronezh, 2013. — S. 276–278. (Seriya «Yubilei, konferentsii, forumy». Vyp. 7).
35. Stakhov A. I., Kononov P. I. Vklad I. T. Tarasova v razvitie administrativnogo prava Rossii // Administrativnoe pravo i protsess. — 2018. — № 1. — S. 47–52.
36. Studenikina M. S. Protseessualnye formy osushchestvleniya pravosudiya po administrativnym delam // Sudebnaya reforma v Rossii: problemy sovershenstvovaniya protseessualnogo zakonodatelstva: po materialam nauch.-prakt. konferentsii, Moskva, 28 maya 2001 g. — M.: Gorodets, 2001. — S. 176–183.
37. Tarasov I. T. Ocherk nauki politseyskogo prava. — M.: Pech. S. P. Yakovleva, 1897. — 720 s.
38. Filatova A. V. A. I. Elistratov — osnovopolozhnik teorii administrativnoy yustitsii v Rossii // Administrativnoe pravo i protsess. — 2017. — № 6. — S. 63–67.
39. Fokov A. P. O Kodekse administrativnogo sudoproizvodstva // Rossiyskiy sudya. — 2007. — № 1. — S. 2–3.
40. Chechot D. M. Administrativnaya yustitsiya (teoreticheskie problemy). — L.: Izd-vo Leningr. un-ta, 1973. — 134 s.
41. Chechot D. M. Administrativnaya yustitsiya // Izbrannye trudy. — SPb.: Izd. dom S.-Peterb. gos. un-ta, 2005. — 614 s.
42. Yusubov E. S. Idei Mikhaila Shcherbatova o «nadlezhashchem ogranichenii vlasti» // Izvestiya Tomskogo politekhnicheskogo universiteta. — 2011. — T. 318. — № 6. — S. 95–99.
43. Yartsev A. A. Diskussiya vokrug sozdaniya administrativnykh sudov v sovremennoy Rossii (po stranitsam vedushchikh rossiyskikh yuridicheskikh zhurnalov) // Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess. — 2012. — № 11. — S. 44–47.
44. Lindseth P. L. «Always Embedded» Administration: The Historical Evolution of Administrative Justice as an Aspect of Modern Governance (March 28, 2012) // The Economy as Polity: The Political Constitution of Modern Capitalism / Ch. Joerges, Bo Stråth, P. Wagner (eds.). — London: UCL Press, 2005. — URL: <https://ssrn.com/abstract=567741> (data obrashcheniya: 26.09.2025).