

ИНДИЙСКИЙ ОПЫТ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНТЕГРИРОВАННОЙ МОДЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Регина Миллер*

DOI 10.24833/2073-8420-2025-4-77-75-81



Введение. Актуальность исследования обусловлена необходимостью совершенствования института административной юстиции в Российской Федерации в условиях возрастающего количества публично-правовых споров и потребности в специализированных механизмах их разрешения. В статье проанализированы возможности применения индийского опыта функционирования административных трибуналов при формировании интегрированной модели административной юстиции в России. Автор предлагает ввести в научный оборот концепцию гибридного административного процесса и обосновывает целесообразность создания в России системы административных судов на основе адаптированного опыта Индии.

Материалы и методы. Материалы исследования включают нормативные правовые акты Республики Индии и Российской Федерации, в том числе Конституцию Индии 1950 года, Закон об административных трибуналах 1985 года (Administrative Tribunals Act)¹, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации 2015 года, а также решения Верховного суда Индии и практику деятельности различных административных трибуналов. Используются труды индийских исследователей М.Р. Jain, S.N. Jain, I.P. Massey [5. С. 168], посвященные принципам административного права, работы С.К. Thakker по вопросам административного судопроизводства [6. С. 15], а также публикации российских авторов в области административной юстиции.

1 The Administrative Tribunals Act, 1985 (13 of 1985). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://sclsc.gov.in/theme/front/pdf/ACTS%20FINAL/THE%20ADMINISTRATIVE%20TRIBUNALS%20ACT%201985.pdf> (Дата обращения: 07.10.2025).

* **Миллер Регина Олеговна**, преподаватель кафедры административного и финансового права МГИМО МИД России, Москва, Россия
e-mail: r.miller@inno.mgimo.ru
ORCID ID: 0009-0005-9006-604X

Методами исследования являются сравнительно-правовой метод, системно-структурный метод, формально-юридический метод, а также метод правового моделирования.

Результаты исследования. Результаты исследования демонстрируют, что индийская модель административных трибуналов, несмотря на существующие недостатки, содержит элементы, применимые в российской правовой системе. В связи с чем, предложена авторская концепция интегрированной административной юстиции, сочетающая специализацию судебных органов с унификацией процессуальных стандартов, что возможно позволит повысить эффективность контроля за деятельностью органов государственной власти.

Обсуждение и заключение. Индийский опыт административного судопроизводства демонстрирует как позитивные, так и негативные аспекты функционирования децентрализованной системы административных трибуналов. Применение индийского опыта в российской правовой системе возможно при условии его адаптации к конституционным принципам организации судебной власти и особенностям российского федерализма.

Введение

Проблема эффективности административной юстиции сохраняет актуальность как для развитых, так и для развивающихся правовых систем. В Российской Федерации, несмотря на принятие в 2015 году Кодекса административного судопроизводства², вопрос о формировании специализированной системы административных судов остается дискуссионным. По данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в 2024 году судами общей юрисдикции рассмотрено свыше 4,8 млн административных дел, что свидетельствует о значительной нагрузке на судебную систему и необходимости поиска оптимальных институциональных решений³.

Индийский опыт административной юстиции представляет особый интерес ввиду масштабности системы административных трибуналов, функционирующих с 1985 года на основании статьи 323-А Конституции Индии⁴. Эти органы рассматривают широкий спектр публично-правовых споров - от налоговых споров до трудовых конфликтов с участием государственных служащих.

Исследование

Административные трибуналы Индии представляют собой специализированные квазисудебные органы, созданные для разгрузки судов общей юрисдикции и обеспечения оперативного рассмотрения публично-

правовых споров. Конституционная основа их деятельности закреплена в статье 323-А Конституции Индии, предусматривающей создание административных трибуналов для рассмотрения споров и жалоб, связанных с назначением на государственную службу и условиями прохождения службы. Дополнительно статья 323-В предусматривает создание трибуналов для разрешения споров в конкретных областях, таких как налогообложение, таможенные отношения, валютный контроль и другие.

В настоящее время в Индии функционирует множество специализированных трибуналов, а именно Центральный административный трибунал (англ. Central Administrative Tribunal), Апелляционный трибунал по подоходному налогу (англ. Income Tax Appellate Tribunal), Национальный экологический трибунал (National Green Tribunal), Промышленный трибунал (англ. Industrial Tribunal), Апелляционный трибунал по таможенным сборам, акцизам и налогу на услуги (англ. Customs, Excise and Service Tax Appellate Tribunal), Апелляционный трибунал по Закону о контрабанде и валютных манипуляторах (англ. Appellate Tribunal), Трибунал по претензиям на железнодорожном транспорте (англ. Railway Claims Tribunal), Апелляционный трибунал по ценным бумагам (англ. Securities Appellate Tribunal), Апелляционный трибунал по взысканию долгов (англ. Debts Recovery Appellate Tribunal), Апелляционный трибунал по урегулированию телекоммуникационных споров (англ. Telecom Disputes Settlement and Appellate

Tribunal), Апелляционный трибунал по национальному корпоративному праву (англ. National Company Law Appellate Tribunal), Национальная комиссия по урегулированию потребительских споров (англ. National Consumer Disputes Redressal Commission), Апелляционный трибунал по электроэнергетике (англ. Appellate Tribunal for Electricity) и Трибунал Вооруженных сил (англ. Armed Forces Tribunal). Каждый из них обладает собственной компетенцией и процедурными особенностями.

Принципиальная особенность деятельности индийских трибуналов заключается в непосредственном применении в рамках разбирательства принципов естественной справедливости (*principles of natural justice*), которые включают право быть заслушанным (*audi alteram partem*) и запрет на предвзятость (*nemo iudex in causa sua*). Эти принципы, укорененные в британском общем праве, были восприняты и развиты индийской судебной практикой [4. С. 3].

Верховный суд Индии в своих решениях неоднократно подчеркивал необходимость соблюдения трибуналами процессуальных гарантий. В процессе судебного пересмотра административных действий индийские суды заимствовали ряд доктрин британского общего права, таких как доктрина *ultra vires* ("выход за пределы своих полномочий"), доктрина законных ожиданий, а также принципы соразмерности и разумности. Административные действия могут быть оспорены на основании необоснованности, произвола и процессуальной неуместности, то есть за нарушения принципов естественной справедливости [3. С. 52].

Однако индийская система административных трибуналов страдает от избыточной децентрализации и отсутствия унифицированных процессуальных норм. В Индии наблюдается избыточное нормотворчество в сфере административной юстиции: новые

акты наслаиваются и пересекают зоны регулирования, из-за чего возникают коллизии полномочий у недавно созданных органов. Дополнительно проблему усугубляет то, что множество утративших актуальность документов формально продолжают действовать, что осложняет правоприменение.

Правовая комиссия Индии, созданная как специальный орган для ревизии и отмены устаревших норм, фактически не справляется с хаотично принятыми правовыми актами. Несмотря на многолетние рекомендации об их устранении, сотни законов XIX века продолжают формально действовать. Значительная часть таких актов принималась разово, под конкретные кейсы, без системной оценки последствий для всей регулируемой области и без учета взаимосвязей с сопутствующими нормативными массивами.

Широкая дискреция внутри юрисдикционных процедур также затрудняет коммуникацию и координацию между сторонами спора, особенно когда затрагиваются сопряженные или множественные сегменты правового регулирования. При этом в подзаконных и иных актах необоснованно повторяются положения Гражданского процессуального кодекса Индии⁵, но при всем этом остается неочевидной логика прохождения процессуальных стадий и разграничение ролей участников на различных этапах производства [1. С. 94].

При действующем правовом режиме трибуналы в Индии фактически обладают широкой свободой интерпретировать принципы естественного правосудия, поскольку для их работы не установлены унифицированные стандарты. Отсюда вытекает необходимость нормативного закрепления общих для всей системы административной юстиции принципов и введения единого, стандартизированного процессуального контура, в котором на каждой стадии четко определены роли и полномочия участников.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 07.07.2025) [Электронный ресурс] // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс Проф» (Дата обращения: 02.10.2025).

³ Совещание судей судов общей юрисдикции, арбитражных и военных судов РФ: итоги работы российской судебной системы в 2024 году и задачи на 2025 год [Электронный ресурс] // Доступ: <https://zhurnalsudya.ru/tpost/c55b0uf6g1-soveschaniye-sudei-sudov-obschei-yurisdik> (Дата обращения: 07.10.2025).

⁴ The Constitution of India. As on May, 2022. 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://cdnbbsr.s3waas.gov.in/s380537a945c7aaa788ccfcdf1b99b5d8f/uploads/2023/05/2023050195.pdf> (Дата обращения: 07.10.2025).

⁵ Гражданский процессуальный кодекс Индии 1908 года (Act No. 5 of 1908; amended up to Act No. 34 of 2019). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/22982> (Дата обращения: 07.10.2025).

Тем не менее индийская модель содержит элементы, заслуживающие внимания. К их числу относится гибкость процедуры, позволяющая адаптировать рассмотрение споров к специфике конкретных правоотношений, а также широкие полномочия трибуналов по истребованию доказательств и проведению экспертиз. Например, Правила работы Апелляционного трибунала по подоходному налогу предусматривают возможность рассмотрения апелляции по существу после заслушивания ответчика даже в случае неявки подателя апелляции, если последний предоставит уважительную причину⁶.

На основании вышеизложенного можно констатировать существование в Индии особой формы административного судопроизводства — гибридного административного процесса, сочетающего элементы судебного контроля и административного регулирования. Эта форма не сводится к классическим моделям административной юстиции (французской, англосаксонской, германской) и требует разработки собственных доктринальных оснований и процессуальных стандартов.

Концепция гибридного административного процесса, выявленная при анализе индийского опыта, не вписывается в традиционную классификацию моделей административной юстиции.

Гибридный административный процесс характеризуется следующими признаками. Во-первых, органы, осуществляющие административное правосудие, занимают промежуточное положение между судебными и административными органами, совмещая функции разрешения споров и административного регулирования. Во-вторых, процессуальное регулирование основывается не на жесткой регламентации процедуры, а на принципах естественной справедливости, допускающих гибкость и адаптацию к конкретным обстоятельствам дела. В-третьих, сочетаются инквизиционные и состязательные элементы процесса, причем органы административной юстиции обладают широкими полномочиями по истребованию доказательств и установлению фактических обстоятельств дела. В-четвертых, упрощенный порядок обращения и рассмотрения споров обеспечивает

доступность административного правосудия для широких слоев населения.

Вместе с тем гибридный административный процесс несет в себе риски правовой неопределенности и нарушения принципа равенства участников процесса. Отсутствие четкой процессуальной регламентации может приводить к произвольному толкованию процессуальных норм и снижению предсказуемости судебных решений.

Ключевое направление эволюции модели гибридного административного процесса — формирование процессуальных предохранителей, обеспечивающих соблюдение прав участников при сохранении гибкости процедуры. Требуется нормативно закрепить базовые, неустраимые минимумы процесса, которые не подлежат урезанию даже в упрощенных форматах. К таким неизменным гарантиям относятся: доступ к правосудию, справедливое разбирательство, возможность быть выслушанным, обязанность органа вынести мотивированное решение и право на пересмотр (обжалование) вынесенного акта.

Концепция гибридного административного процесса может быть использована при разработке специальных процедур рассмотрения отдельных категорий административных споров, требующих оперативного реагирования и применения специальных знаний. Например, споры в сфере миграционного законодательства, связанные с административным выдворением иностранных граждан, требуют ускоренного рассмотрения при соблюдении всех процессуальных гарантий защиты прав человека. Споры в сфере интеллектуальной собственности, налогообложения, антимонопольного регулирования требуют привлечения специалистов и применения специальных процедур доказывания.

Анализ индийской модели административных трибуналов и гибридного административного процесса позволяет выделить элементы, которые могут быть использованы для совершенствования института административной юстиции в РФ.

Прежде всего, это создание специализированных судебных органов по рассмотрению публично-правовых споров. В настоящее время в России административные дела рассматриваются судами общей

⁶ Income Tax Appellate Tribunal (ITAT). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://legalaffairs.gov.in/sites/default/files/ITAT.pdf> (Дата обращения: 07.10.2025).

юрисдикции в рамках административного судопроизводства, регулируемого Кодексом административного судопроизводства РФ. Однако отсутствие специализированных административных судов приводит к тому, что судьи, рассматривающие гражданские и уголовные дела, вынуждены параллельно разбирать сложные административные споры, требующие глубокого знания публичного права и специфики отраслевого регулирования.

Стоит отметить, что в Индии административные реформы осуществлялись поэтапно, начиная с периода правления Дж. Неру. Как отмечается в научной литературе, правительство Дж. Неру учло особенности индийского национального характера с его гибкостью и толерантностью, способностью к обучению и технической изобретательностью [2. С. 167]. В отличие от многих развивающихся стран правительство акцентировало внимание не на ликвидации неграмотности, а на подготовке высококвалифицированных кадров, что стало важным фактором успешного функционирования государственной службы и судебной системы.

В отличие от децентрализованной индийской модели, предпочтительной для РФ является модель интегрированной административной юстиции, предполагающая формирование в системе судов общей юрисдикции отдельного звена — специализированных административных судов — с единообразным процессуальным режимом, опирающимся на принципы, заложенные в Кодексе административного судопроизводства. При этом предполагается предметная специализация судебных составов по видам публично-правовых споров (например, налоговым, миграционным, градостроительным и др.) при сохранении единой институциональной архитектуры.

Применимым элементом индийского опыта также является использование принципов естественной справедливости, которые могут быть адаптированы в российской правовой системе через развитие процессуальных гарантий участников административного судопроизводства. В частности, целесообразно усилить состязательные начала административного процесса, расширить права сторон на истребование доказательств, обеспечить доступность информации о деятельности административных органов.

Особое значение имеет опыт Индии в области альтернативных способов разрешения публично-правовых споров. Институт медиации в административных делах может

быть развит в России с учетом специфики публично-правовых отношений, где одной из сторон выступает орган государственной власти. Однако применение примирительных процедур в административном судопроизводстве должно быть ограничено категориями дел, не затрагивающими публичный интерес и права третьих лиц.

Интегрированная модель административной юстиции для РФ должна учитывать конституционные принципы организации судебной системы и особенности российского федерализма. В отличие от Индии, где трибуналы создаются как квазисудебные органы, в России административные суды должны быть интегрированы в единую судебную систему с сохранением гарантий независимости судей и конституционных процессуальных прав участников судопроизводства.

Процессуальное регулирование должно строиться на сочетании унификации процессуальных норм и специализации судебных составов, что позволит избежать фрагментации правового регулирования, свойственной индийской системе с её множественностью процессуальных регламентов, обеспечив при этом правовую определённую, предсказуемость судебных решений и глубокую судебную экспертизу в материально-правовых вопросах. Принципы административного судопроизводства целесообразно дополнить адаптированными элементами естественной справедливости, включая равенство сторон с компенсацией процессуального неравенства гражданина и органа публичной власти, непосредственность исследования доказательств, активную роль суда в установлении фактических обстоятельств, разумность сроков и доступность правосудия.

Кадровое обеспечение требует создания системы специальной подготовки и повышения квалификации судей с акцентом на публичное право, практику Конституционного Суда РФ и зарубежный опыт административной юстиции, а организационное обеспечение предусматривает формирование специализированных аппаратов судов, электронных систем документооборота для обеспечения доступности правосудия в отдалённых территориях и развитие института судебной экспертизы по административным делам.

Судебный контроль должен осуществляться в рамках апелляционного и кассационного производства с возможностью надзорного пересмотра Верховным Судом РФ,

что гарантирует единообразие судебной практики и соблюдение конституционных прав. Реализация модели потребует внесения изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ»⁷, Кодекс административного судопроизводства РФ и принятия специального федерального конституционного закона об административных судах, определяющего их статус, компетенцию и порядок формирования.

Заключение

Применение индийского опыта в российской правовой системе возможно при условии его адаптации к конституционным принципам организации судебной власти и особенностям российского федерализма. Предложенная авторская модель интегрированной административной юстиции предусматривает создание специализированных административных судов в составе судов общей юрисдикции с единым процессуальным регулированием, основанным

на принципах Кодекса административного судопроизводства РФ.

Реализация предложенной модели потребует внесения изменений в федеральное законодательство о судебной системе и административном судопроизводстве, создания системы подготовки и повышения квалификации судей административных судов, формирования специализированных аппаратов судов и электронных систем документооборота. Особое внимание должно быть уделено разработке процессуальных гарантий соблюдения прав участников административного судопроизводства в условиях специализации судебных органов.

Специализация судебных составов по категориям административных дел должна сочетаться с унификацией процессуальных стандартов, что позволит избежать недостатков индийской модели и обеспечить повышение специализированной экспертизы судей и качества административного правосудия при сохранении процессуальной определенности.

Литература:

1. Шмелёв И.В. Административная юстиция и юрисдикционные органы Индии: монография. М., 2023.
2. Штатина М.А. Административные реформы в Индии // Труды Института государства и права РАН. 2019. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru>.
3. Яковлев П.Ю. Организация и деятельность судебной власти в Республике Индия: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. М., 2019.
4. Chandrachud Chintan. Proportionality, Judicial Reasoning, and the Indian Supreme Court. Anti-Discrimination Law Review (forthcoming). *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 12/2016*. 20.01.2016. URL: <https://ssrn.com>.
5. Jain M.P., Jain S.N. Principles of Administrative Law: set of 2 vol. New Delhi, 2011.
6. Thakker C.K. Administrative Law. Lucknow: Eastern Book Company, 1996.

INDIAN EXPERIENCE IN ADMINISTRATIVE JUSTICE: PROSPECTS FOR THE FORMATION OF AN INTEGRATED MODEL OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Introduction. The relevance of the study is determined by the need to improve the institution of administrative justice in the Russian Federation in the context of the increasing number of public law

disputes and the need for specialized mechanisms for their resolution. The article analyzes the possibilities of applying the Indian experience of administrative tribunals in the formation of an integrated model of

⁷ Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 23.07.2025) «О судебной системе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс Проф» (Дата обращения: 02.10.2025).

administrative justice in Russia. The author proposes to introduce the concept of a hybrid administrative process into scientific circulation and substantiates the feasibility of creating a system of administrative courts in Russia based on the adapted Indian experience.

Materials and methods. The research materials include regulatory legal acts of the Republic of India and the Russian Federation, including the Constitution of India of 1950, the Administrative Tribunals Act of 1985, the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation of 2015, as well as decisions of the Supreme Court of India and the practice of various administrative tribunals. The works of Indian researchers M.P. Jain, S.N. Jain, I.P. Massey [5. P. 168] are used, devoted to the principles of administrative law, the works of C.K. Thakker on administrative proceedings [6. P. 15], as well as publications by Russian authors in the field of administrative justice.

The research methods include the comparative legal method, the systemic-structural method, the formal legal method, and the legal modeling method.

Research results. The results demonstrate that the Indian model of administrative tribunals, despite existing shortcomings, contains elements applicable to the Russian legal system. Therefore, the author proposes a concept of integrated administrative justice that combines the specialization of judicial bodies with the unification of procedural standards, which may improve the effectiveness of oversight of government agencies.

Discussion and conclusion. The Indian experience of administrative proceedings demonstrates both positive and negative aspects of the functioning of a decentralized system of administrative tribunals. The application of Indian experience to the Russian legal system is possible provided it is adapted to the constitutional principles of organizing the judiciary and the specific features of Russian federalism.

Regina O. Miller,
lecturer, the Department of Administrative
and Financial Law, MGIMO-University,
Moscow, Russia

Ключевые слова:

административная юстиция,
административные трибуналы,
интегрированная модель
административной юстиции,
публично-правовые споры, гибридный
административный процесс, судебный
контроль.

Keywords:

administrative justice, administrative tribunals,
integrated model of administrative justice,
public law disputes, hybrid administrative
process, judicial review.

References:

1. Shmelev I.V., 2023. Administrativnaya yusticiya i yurisdikcionny`e organy` Indii: monografiya [Administrative Justice and Jurisdictional Bodies of India: Monograph]. Moscow.
2. Shtatina M.A., 2019. Administrativny`e reformy` v Indii [Administrative Reforms in India]. *Trudy` Instituta gosudarstva i prava RAN* [Compositions of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences]. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru>.
3. Yakovlev P.Yu., 2019. Organizaciya i deyatel`nost` sudebnoj vlasti v Respublike Indiya: dissertaciya kandidata yuridicheskix nauk: 12.00.11 [Organization and Activities of the Judicial Authority in the Republic of India: Candidate of Sciences (Law) Dissertation: 12.00.11].
4. Chandrachud, Chintan, 2016. Proportionality, Judicial Reasoning, and the Indian Supreme Court. Anti-Discrimination Law Review (forthcoming). *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 12/2016*. URL: <https://ssrn.com>.
5. Jain M.P., Jain S.N. 2011. Principles of Administrative Law: set of 2 vol. New Delhi.
6. Thakker, C.K. 1996. Administrative Law. Lucknow: Eastern Book Company.