

СИСТЕМА ПОДГОТОВКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДЕЛА К СУДЕБНОМУ РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ

Морозова София Юрьевна

аспирант, Институт государства и права
Российской академии наук
sofia1706@bk.ru

THE SYSTEM OF PREPARATION OF AN ADMINISTRATIVE CASE FOR TRIAL

S. Morozova

Summary. The article examines the system of preparing an administrative case for trial as a holistic procedural institution. It is argued that preparation is a mandatory stage, rather than an independent stage of the process, and includes four interrelated elements: the actions of the court, the parties to the case, the persons assisting the court, and other persons at the court's request. Systemic problems are identified: the normative incompleteness of Article 132 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, the confusion of the stages of initiating proceedings and preparation, and the lack of recording of sole (camera) preparation. The need to establish an exhaustive list of preparation tasks and introduce a mandatory protocol for in-camera preparation is substantiated to ensure transparency and quality of justice.

Keywords: administrative proceedings, preparation of a case for trial, preparation stage, systematic approach, in-house preparation, preliminary court session, procedural boundaries, protocol, active role of the court, Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation.

Аннотация. В статье исследуется система подготовки административного дела к судебному разбирательству как целостный процессуальный институт. Обосновывается, что подготовка представляет собой обязательный этап, а не самостоятельную стадию процесса, и включает четыре взаимосвязанных элемента: действия суда, лиц, участвующих в деле, лиц, содействующих правосудию, и иных лиц по запросу суда. Выявляются системные проблемы: нормативная неполнота статьи 132 КАС РФ, смешение этапов возбуждения производства и подготовки, отсутствие протоколирования единоличной (камеральной) подготовки. Обосновывается необходимость закрепления исчерпывающего перечня задач подготовки и введения обязательного протокола камеральной подготовки для обеспечения прозрачности и качества правосудия.

Ключевые слова: административное судопроизводство, подготовка дела к судебному разбирательству, этап подготовки, системный подход, камеральная подготовка, предварительное судебное заседание, процессуальные границы, протокол, активная роль суда, Кодекс административного судопроизводства РФ.

Подготовка административного дела к судебному разбирательству представляет собой обязательный этап административного судопроизводства, призванный обеспечить не только своевременность, но и полноту, правильность рассмотрения дела при активной роли суда. Несмотря на принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в 2015 году, данный институт характеризуется нормативной неполнотой: в отличие от ГПК РФ и АПК РФ, в статье 132 КАС РФ нет исчерпывающего перечня задач подготовительного этапа. Это порождает правовую неопределенность, затрудняет единообразное применение норм и снижает предсказуемость для участников процесса.

В юридической науке под системой понимается упорядоченная, логически согласованная совокупность взаимосвязанных элементов, образующих целостную структуру, в которой каждая часть выполняет определенную функцию и подчинена общей цели — эффективному регулированию общественных отношений посредством правовых норм. Применительно к процессуальному праву система представляет собой комплекс взаимодействующих институтов, процедур и действий, обеспечивающих реализацию задач судопроизводства

[1], в том числе по правильному и своевременному рассмотрению дела, что служит достижению единой цели правосудия.

Системный подход к анализу подготовки дела позволяет рассматривать данный этап не как набор разрозненных действий, а как целостный механизм, направленный на достижение конституционных целей правосудия — защиты публичных прав и интересов в разумные сроки.

Исторически подготовка дела к разбирательству не выделялась как самостоятельный этап. В дореволюционном гражданском процессе, как отмечал К.И. Малышев, слушанию дела предшествовал «обмен бумагами», носивший факультативный характер [2]. Лишь в советский период институт подготовки получил нормативное оформление: ГПК РСФСР 1964 года выделил подготовку дела в отдельную главу 14, что свидетельствовало о признании ее самостоятельной стадией гражданского процесса.

Особое значение имело Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 7 февраля 1967 г. № 35, подчеркнувшее обязательный характер подготовки дела и необходимость максимального внимания судьи к дан-

ному этапу, поскольку именно от его качества зависит правильность последующего рассмотрения спор [3]. Эта эволюция — от факультативной процедуры к обязательному этапу — отражает общую тенденцию развития российского процессуального права: стремление к повышению качества правосудия и рациональному использованию процессуальных ресурсов.

В современном административном судопроизводстве подготовительный этап призван выполнять функции, адаптированные к природе публично-правовых споров. В отличие от частноправовых конфликтов, где доминирует диспозитивность, здесь главенствует принцип состязательности при активной роли суда как гаранта объективной истины [4]. Именно на этапе подготовки закладываются основы для реализации этой роли.

Система подготовки административного дела к судебному разбирательству представляет собой многоуровневую структуру, включающую в себя четыре взаимосвязанных составляющие: действия суда, действия лиц, участвующих в деле, действия лиц, содействующих осуществлению правосудия, а также действия иных лиц, обязанных по запросу суда предоставить документы или сведения.

Действия судьи регламентированы главой 13 КАС РФ и условно делятся на четыре группы. Первая группа включает взаимодействие с участниками процесса: разъяснение прав и обязанностей, предложение представить дополнительные доказательства, направление запросов, привлечение третьих лиц, назначение экспертов и специалистов. Вторую группу составляют процессуальные действия, направленные на выявление и уточнение обстоятельств, имеющих юридическое значение для разрешения дела: определение предмета доказывания и распределение бремени доказывания, оценка достаточности доказательств, назначение экспертизы по собственной инициативе судьи, требование предоставления доказательств. Третья группа включает организационные действия: определение сроков для проведения процессуальных действий, решение о целесообразности назначения предварительного судебного заседания. Четвертая группа завершает этап, связанный с определением рассмотрения дела в суде или принятием решений о приостановлении либо прекращении производства.

Как справедливо отмечал А.Ф. Клейнман, подготовка дела представляет собой самостоятельный процессуальный институт, призванный обеспечить ускорение рассмотрения вопросов, экономию процессуальных ресурсов и повышение качества правосудия [5]. Эта позиция особенно значима для административного судопроизводства, где суд выступает не пассивным арбитром, а активным участником рассмотрения дела.

Стороны активно участвуют в подготовке административного дела к судебному разбирательству, совершая ряд процессуальных действий, связанных с формированием сути спора, доказательственной базы и круга лиц, участвующих в рассмотрении дела [6]. Административный истец является активной стороной в процессе, поскольку именно по его волеизъявлению инициируется рассмотрение административного дела [7]. Административный ответчик представляет возражения, излагает позицию по существу спора и представляет доказательства законности своих действий. При этом основная тяжесть бремени доказывания возлагается на ответчика как орган публичной власти, обладающий всеми материалами, подтверждающими законность оспариваемого акта. Такое распределение отражает специфику административного судопроизводства, где суд стремится к установлению объективной истины.

К числу лиц, содействующих осуществлению правосудия, относятся эксперт, специалист, свидетель, переводчик, помощник судьи. Помощник судьи оказывает содействие в решении организационно-процессуальных задач: подготовке проектов определений и запросов, взаимодействии с участниками процесса, направлении копий документов. Его деятельность способствует качественному процессу подготовки [8].

По каждому административному делу обязательно осуществляется подготовка к судебному разбирательству. В качестве самостоятельного этапа подготовительные действия выделяются только в суде первой инстанции — именно здесь закладывается процессуальный фундамент всего судебного разбирательства, определяющий ход рассмотрения дела в последующих инстанциях.

Этап подготовки имеет четкие процессуальные границы. Его начало оформляется определением суда, выносимым после принятия административного искового заявления к производству (ст. 133 КАС РФ). В этом документе конкретизируется перечень необходимых действий и устанавливаются сроки для их выполнения. Этап завершается вынесением определения о назначении дела к судебному разбирательству либо о приостановлении или прекращении производства. Выполнение подготовительных действий до начала этапа подготовки, пока состав участников процесса не определен окончательно и стороны не обладают полной информацией о необходимых процессуальных шагах, нарушает установленный порядок и может стать причиной для отмены судебных актов.

Некачественная подготовка приводит к вынужденному выполнению подготовительных функций уже в ходе рассмотрения дела: многочисленным переносам заседаний, вынесению определений о представлении

дополнительных доказательств, назначении экспертиз. Это не только замедляет движение дела, но и подрывает принцип разумности сроков судопроизводства. Как отмечал П.В. Логинов, незаконность и необоснованность отменяемых вышестоящими судами решений, как правило, является следствием плохой подготовки дел к слушанию [9].

В практике все чаще наблюдается смешение этапов возбуждения производства по делу и подготовки к судебному разбирательству. Еще до принятия административного искового заявления к производству, суды, совершая подготовительные действия, требуют от заявителя представить доказательства. Между тем этап возбуждения производства не предполагает проверки доказательственной базы — его цель ограничивается установлением формальных признаков, необходимых для принятия заявления к производству (ст. 127 КАС РФ).

Когда суд требует от истца представить доказательства (например, копии документов, подтверждающих факт нарушения права), а истец не может этого сделать объективно (документы находятся у ответчика или в государственном органе), заявление впоследствии возвращается как «неисправленное». Истец оказывается в безвыходном положении: он не может устранить «недостаток», который на самом деле таковым не является, поскольку обязанность по сбору доказательств и возможность заявить ходатайство об их истребовании возникают только на этапе подготовки после принятия заявления к производству.

Именно на этапе подготовки суд выясняет, имеет ли заявитель реальную возможность представить доказательства, рассматривает ходатайства об истребовании недостающих материалов и при необходимости оказывает содействие в их получении. Такой подход соответствует принципу равенства участников и специфике административного судопроизводства, где доказательства часто сосредоточены у государственных органов. На этапе возбуждения производства подобные действия нарушают логику процессуального регулирования и превращают формальную проверку в предварительное рассмотрение дела по существу.

Смешение этапов ведет к необоснованному затягиванию процесса, ограничению доступа к правосудию и повышению риска вынесения незаконных судебных актов [10]. Устранение этой проблемы требует разъяснений со стороны высших судебных инстанций и строгого соблюдения судами установленных процессуальных границ.

Научно обоснованной является позиция о существовании двух форм подготовки: совместной (как взаимодействие суда и участников процесса) и единоличной (камеральной) — как самостоятельная деятельность

судьи в упрощенных и бесспорных производствах. Как отмечает Е.В. Михайлова, сущность подготовительного этапа определяется не внешними формами его реализации (проведение заседания, вызов сторон), а функциональным назначением — обеспечением соблюдения требований закона в будущем решении суда [11]. Такое разделение особенно актуально в контексте развития упрощенных форм производства, где проведение предварительного судебного заседания может быть излишним, однако обязательная проверка судьей достаточности доказательств, законности требований и состава участников процесса сохраняет подготовку как неотъемлемый элемент стадии рассмотрения дела в суде первой инстанции.

Предварительное судебное заседание, как правило, выступает завершающим элементом подготовки, однако закон допускает проведение нескольких предварительных заседаний или их отложение при необходимости истребования дополнительных документов, привлечения новых участников процесса или назначения экспертизы. Вопрос о проведении предварительного заседания оставлен на усмотрение суда с учетом сложности дела и объема представленных материалов.

Вне зависимости от формы подготовки все выполненные процессуальные действия подлежат обязательному документированию. Протокол предварительного судебного заседания фиксирует ход совместной подготовки и распорядительные действия суда. Однако единоличная (камеральная) подготовка, осуществляемая судьей без участия сторон в упрощенных формах производства, остается непроотоколированной, что создает системные риски для качества правосудия. Отсутствие фиксации подготовительных действий лишает судью инструмента процессуального самоконтроля, исключает возможность объективной проверки полноты и законности подготовки в апелляционной и кассационной инстанциях, а также нарушает принцип процессуальной прозрачности как элемента конституционной гарантии справедливого судебного разбирательства. В условиях, когда именно на этапе камеральной подготовки судья самостоятельно оценивает достаточность доказательств, устанавливает круг участников процесса и решает вопрос о возможности вынесения судебного акта без проведения заседания, отсутствие протокола делает невозможным установление того, были ли исчерпаны все процессуальные возможности для обеспечения всестороннего и объективного рассмотрения дела. Введение обязательного протокола единоличной подготовки, в котором судья фиксирует изученные материалы, направленные запросы, выявленные обстоятельства и принятые процессуальные решения, станет условием реализации принципа гласности правосудия даже в упрощенных формах производства и обеспечит эффективный контроль за соблюдением процессуаль-

ных гарантий на всех этапах административного судопроизводства.

Для устранения выявленных недостатков необходимо:

Закрепить в статье 132 КАС РФ четкий перечень задач подготовки, аналогичный положениям гражданского и арбитражного процессуального законодательства: уточнение обстоятельств дела, определение применимого закона, установление состава участников, формирование доказательственной базы.

Ввести обязательный протокол единоличной (камеральной) подготовки, в котором судья фиксирует все совершенные действия: изученные материалы, направленные запросы, установленные обстоятельства. Это обеспечит прозрачность, проверяемость и повысит качество правосудия даже в упрощенных формах производства.

Разъяснить высшими судебными инстанциями недопустимость требования доказательств от заявителя на этапе возбуждения производства по делу.

Только при реализации этих мер подготовка административного дела станет действенным инструментом обеспечения своевременного, полного и правильного рассмотрения дела, которое соответствует цели правосудия — защите публичных прав и интересов в условиях верховенства закона. Подготовка административного дела должна рассматриваться не как формальная процедура, а как самостоятельный, обязательный и содержательно насыщенный этап, имеющий четкие процессуальные границы, цели и задачи. Ее эффективность напрямую зависит от четкого разграничения этапов процесса, строгого соблюдения процессуальных границ, обязательного протоколирования совершенных действий и надлежащего исполнения судом его активной роли. Только при таком подходе можно обеспечить высокое качество правосудия и укрепить доверие граждан к судебной системе как к гаранту защиты их конституционных прав в сфере публично-правовых отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Теория процессуального права // Е.Г. Лукьянова. — Москва: НОРМА, 2003
2. Малышев К.И. Курс гражданского судопроизводства: в 3 т. Т. 1. — СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1874. — 450 с.
3. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 7 февраля 1967 года №35 (ред. от 6 февраля 2007 года) «Об улучшении организации судебных процессов и повышении культуры их проведения».
4. Опалев Р.О. «Понятие публично-правового спора и его значение для толкования и совершенствования законодательства об административном судопроизводстве» // «Журнал административного судопроизводства», 2022 № 2, стр. 5–8
5. Клейнман А.Ф. Советский гражданский процесс. — М.: Издательство Московского университета, 1954.
6. Административное судопроизводство: Учебник для студентов высших учебных заведений по направлению Юриспруденция (специалист, бакалавр, магистр) под ред. В.В. Яркова
7. Административное судопроизводство (общие положения): учеб. пособие / Ю.А. Широкопояс, Е.Г. Томбулова. — Краснодар: КубГАУ, 2018
8. Сорокопуд А.В. Правовое положение помощника судьи в гражданском и арбитражном судопроизводстве
9. Логинов П.В. Предварительная подготовка гражданских дел. М., Госюриздат, 1960
10. Решетникова И.В. Концепция подготовки дела к судебному разбирательству // Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика: Сб. науч. статей. Краснодар-СПб., 2004
11. Михайлова Е.В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и не-судебные): дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2013.

© Морозова София Юрьевна (sofia1706@bk.ru)
Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»