

**СОДЕРЖАНИЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ  
СТАДИИ ПОДГОТОВКИ К СУДЕБНОМУ РАЗБИРАТЕЛЬСТВУ  
ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ  
РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ  
ВЛАСТИ, ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ОРГАНИЗАЦИЙ,  
НАДЕЛЕННЫХ ПУБЛИЧНЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ**

**С. Б. Тимошинова**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 15 декабря 2018 г.

**Аннотация:** рассматриваются особенности подготовки административного дела к судебному разбирательству. На основании анализа судебной практики и научной литературы обозначаются проблемы правоприменения глав 13 и 22 КАС РФ с точки зрения процессуального значения для рассмотрения административного дела по существу и вынесения законного, справедливого и обоснованного судебного решения.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, признание незаконными решений, действий (бездействия) органов государственной власти, предварительное судебное заседание, подготовка дела к судебному разбирательству.

**Abstract:** the article considers features of preparation of the administrative case for trial. Based on the analysis of judicial practice and scientific literature, the author indicate problem enforcement of law of chapters 13 and 22 of the of Code of Administrative Judicial Proceedings from the point of view of procedure values for administrative review on the merits and rendering a lawful, fair and reasonable court decision.

**Key words:** Administrative legal proceedings, recognition of unlawful decisions, preliminary court hearing, preparation of a case for trial.

Статья 132 Кодекса административного судопроизводства РФ<sup>1</sup> (далее – КАС РФ) регламентирует обязательность проведения подготовки к судебному разбирательству по каждому административному делу. Кроме того, статья устанавливает цели подготовки к судебному разбирательству – «обеспечение правильного и своевременного рассмотрения административного дела». Будет справедливым заметить, что цитируемая формулировка является устоявшейся и апробированной с правоприменительных позиций АПК РФ (ч. 1 ст. 133) и ГПК РФ (ч. 1 ст. 147, ст. 148). В связи с этим логично предположить, что такая «общепроцессуальная» категория не должна вызывать неопределенность у правоприменителя.

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 28.12.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 5.

В свою очередь, содержание понятий «правильного» и «своевременно» рассмотрения административных дел раскрывается в главе 13 КАС РФ. Представляется обоснованным утверждать, что применительно к административному судебному процессу в целом и в рамках производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия), возникающих из административных правоотношений, стадия подготовки к судебному разбирательству имеет свои особенности, а реализация целей стадии обуславливает движение административного дела. При этом в научной литературе как в периодике, так и на монографическом уровне проблемы стадии подготовки к судебному разбирательству не рассматриваются, а являются в значительной части объектом внимания учебной литературы<sup>2</sup>.

Административному судебному процессу как виду юридического процесса присущи такие его характерные черты, как возможность дифференциации на стадии их определения в строгой последовательности и сроках. Д. Н. Бахрах характеризует юридический процесс как сознательную, целенаправленную деятельность, состоящую в реализации властных полномочий субъектами публичной власти и направленную на достижение определенного юридического результата и решение индивидуально-конкретного дела<sup>3</sup>. Кроме признаков юридического процесса, обозначенных в определении, Д. Н. Бахрах особенно отмечает, что как промежуточные, так и окончательные итоги процесса закрепляются в официальных документах; аналогичный признак выделяет и С. Н. Махина, характеризуя юридический процесс как деятельность, результаты которой обязательно оформляются в соответствующих процессуальных документах<sup>4</sup>.

В связи с этим необходимо согласиться с мнением В. Д. Сорокина, который отмечал, что «главнейшим свойством» юридического процесса как государственно-властной деятельности является «стадийность»<sup>5</sup>. В научной литературе выделяются и иные признаки процессуальной стадии, среди которых можно обозначить следующие:

1. Является самостоятельной частью производства, выделяемой по признаку специальной процессуальной цели, которая подчинена общим процессуальным целям и задачам, что обуславливает, с одной стороны,

<sup>2</sup> См., например: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017 ; *Административное судопроизводство : учеб. для студ. высших учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсалямов [и др.] ; под ред. В. В. Яркова.* М., 2016 ; *Зуева Л. Ю.* Административное судопроизводство : стадии, сроки, документы. М., 2017.

<sup>3</sup> См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учеб. для вузов. М., 2000. С. 300.

<sup>4</sup> См.: *Махина С. Н.* Административный процесс : проблемы теории, перспективы правового регулирования / науч. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 1999. С. 42–44.

<sup>5</sup> См.: *Сорокин В. Д.* Избранные труды / предисл. Д. Н. Бахраха, В. В. Денисенко. СПб., 2005. С. 447–449.

принадлежность стадии к общей системе процесса, а с другой – качественные особенности стадии как самостоятельного явления<sup>6</sup>.

2. Последовательно связана с предыдущей и последующей в том числе посредством того, что на каждой последующей стадии проверяется, что было сделано на предыдущей<sup>7</sup>.

3. Имеет свой круг субъектов.

4. Представляет собой совокупность юридических процессуальных действий, осуществляемых в определенной логической последовательности и установленных сроках.

5. Оформляется процессуальным документом, который подводит итог деятельности в рамках конкретной стадии<sup>8</sup>.

Таким образом, можно привести следующее общетеоретическое понятие «процессуальной стадии» как совокупности процессуальных действий и решений, объединенных общей задачей и завершаемых выводами по делу, принимаемыми компетентными органами<sup>9</sup>.

Глава 13 КАС РФ устанавливает задачи, сроки и действия сторон по подготовке административного дела к судебному разбирательству. В соответствии со ст. 132 КАС РФ стадия подготовки проводится судьей единолично после принятия административного искового заявления к производству суда с участием сторон, их представителей, заинтересованных лиц. Стадия подготовки административного дела к судебному разбирательству направлена на разрешение следующих задач, а именно определения:

1) правовой природы спорного материального правоотношения;

2) норм права, подлежащих применению в конкретном административном деле;

3) обстоятельств, значимых для дела, посредством действий судьи и лиц, участвующих в деле, направленных на установление юридических фактов, лежащих в основании требований и возражений сторон, с учетом характера спорного правоотношения и норм материального права, подлежащих применению в административном деле;

4) состава участников процесса и возможности разбирательства дела при данном составе суда;

5) возможностей по оказанию содействия участвующим в деле лицам в представлении доказательств, содействия в примирении сторон.

В научной литературе выделяют и структуру стадии, которая, в свою очередь, включает элементы, которые в теории административного права

<sup>6</sup> См.: Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / А. П. Шергин [и др.]. М., 1985. С. 9.

<sup>7</sup> См.: Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 8.

<sup>8</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 469.

<sup>9</sup> См.: Ланг П. П. Элементарная структура юридического процесса // Вопросы экономики и права. 2013. № 56. С. 49–53.

называются этапами<sup>10</sup>. Под этапом понимают группу взаимосвязанных действий, существующих на каждой стадии<sup>11</sup>, или действий, объективно группирующихся в однородные объединения для решения конкретной, близлежащей задачи, являющейся промежуточной по отношению к основной, решаемой на отдельной стадии. Исходя из этого, представляется возможным в рамках стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству выделить два этапа: во-первых, подготовительные действия, указанные в ст. 135 КАС РФ; во-вторых, предварительное судебное заседание, состоящее из процессуальных действий, предусмотренных ст. 138 КАС РФ.

Подготовка дела к судебному разбирательству в административном процессе начинается с момента вынесения судьей определения с указанием действий, которые следует совершить сторонам и другим лицам, участвующим в деле, а также сроков совершения этих действий. В связи с этим интересной представляется позиция законодателя, изложенная в ч. 2 ст. 133 КАС РФ, где, по сути, происходит совмещение стадии возбуждения производства по административному иску и подготовки административного дела к судебному разбирательству посредством издания единого процессуального документа.

Следует отметить, что общий срок данной стадии законодателем не определен. Согласно ст. 134 КАС РФ подготовка административного дела к судебному разбирательству проводится в срок, который определяется с учетом обстоятельств, относящихся к конкретному административному делу, и процессуальных действий, которые надлежит совершить. Кроме того, п. 57 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» разъяснил, что административный истец или его представитель вправе заявить ходатайство о неотложном рассмотрении и разрешении административного дела, при этом ходатайство рассматривается судом без извещения лиц, участвующих в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня его поступления в суд, а определение не подлежит обжалованию отдельно от решения суда<sup>12</sup>.

В ст. 135 КАС РФ перечислены действия сторон и суда, совершаемые при подготовке дела к судебному разбирательству. *Активная* роль отведена суду, который вправе вызывать стороны, их представителей, разъяснять им процессуальные права и обязанности, последствия совершения или несовершения сторонами процессуальных действий в установленный процессуальный срок; опрашивать административного истца, административного ответчика, их представителей по существу заявленных требований и возражений.

При этом, руководствуясь ст. 136 КАС РФ, суд вправе объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколь-

<sup>10</sup> См.: Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 78.

<sup>11</sup> См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 541.

<sup>12</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

ко находящихся в производстве суда однородных административных дел, в которых участвуют одни и те же стороны, либо несколько находящихся в производстве суда административных дел по искам одного административного истца к различным административным ответчикам, либо несколько административных дел по искам различных административных истцов к одному административному ответчику, если признает такое объединение, способствующим правильному и своевременному рассмотрению заявленных административных исковых требований. Так, суд вправе объединить в одно производство дела об оспаривании одного и того же решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в том числе в случае, если такие решение, действие (бездействие) оспариваются в различных частях и (или) несколькими административными истцами. Интересной, на наш взгляд, представляется норма, которая получила свое закрепление в ст. 136 КАС РФ на стадии подготовки дела к судебному разбирательству – возможность суда в случае противодействия стороны своевременной подготовке административного дела к судебному разбирательству наложить судебный штраф.

В ст. 137 КАС РФ предусмотрена процедура примирения сторон. Исходя из принципа диспозитивности, стороны вправе уже в ходе подготовки административного дела к судебному разбирательству окончить дело соглашением о примирении. Это достигается только в том случае, если действия сторон не противоречат закону и не нарушают права и охраняемые законом интересы других лиц.

Следующим этапом подготовки административного дела к судебному разбирательству является предварительное судебное заседание, регламентированное ст. 138 КАС РФ. Как было разъяснено п. 59 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте проведения предварительного судебного заседания по правилам главы 9 КАС РФ, ненадлежащее извещение их о времени и месте проведения предварительного судебного заседания является препятствием для его проведения.

В определении, направляемом лицам, участвующим в деле, вместе с извещением о проведении предварительного судебного заседания, разъясняется возможность проведения судебного разбирательства данного дела по существу непосредственно после окончания предварительного судебного заседания, в том числе в случае неявки в предварительное судебное заседание кого-либо из лиц, участвующих в деле, и отсутствия их возражений относительно этого (ч. 2 ст. 14, ст. 96, ч. 2 ст. 138, ч. 1 ст. 140 КАС РФ).

Предварительное судебное заседание проводится на завершающем этапе подготовки дела к судебному разбирательству и направлено, по сути, на уточнение позиций сторон и определение перспектив административного дела. Оно позволяет гарантировать надлежащий уровень

реализации сторонами своих прав, обеспечить оптимизацию процесса и экономию процессуальных средств. Предварительное судебное заседание не связано с рассмотрением административного дела по существу: при его проведении не должны исследоваться доказательства, устанавливаться факты материально-правового значения, взаимное положение сторон и другие вопросы, относящиеся к сути спора о праве административном.

Предварительное судебное заседание проводится в следующих целях:

1) уточнения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела (для реализации этой цели суд выносит на обсуждение сторон юридически значимые обстоятельства и разъясняет, кем они должны быть доказаны);

2) определения достаточности имеющихся доказательств по административному делу, подтверждающих обстоятельства, входящие в предмет доказывания (при решении этой задачи суд вправе предложить сторонам представить дополнительные доказательства);

3) выявления фактов пропуска сроков обращения в суд с административным иском заявлением;

4) процессуального закрепления распорядительных действий сторон, совершенных при подготовке административного дела к судебному разбирательству, проверки их законности и разъяснения последствий их совершения;

5) выяснения возможности урегулирования административного спора до судебного разбирательства (ч. 1 ст. 138 КАС РФ). Примирение сторон законодатель не случайно выделяет в качестве самостоятельной цели стадии подготовки дела к судебному разбирательству. Оно возможно и на других стадиях судебного процесса. Однако именно на стадии подготовки дела к судебному разбирательству оно является наиболее целесообразным и эффективным.

Неявка в суд лиц, участвующих в деле, или их представителей, надлежащим образом извещенных о времени и месте предварительного судебного заседания, не является препятствием для его проведения. Эти лица могут участвовать в предварительном судебном заседании путем использования системы видео-конференц-связи в соответствии со ст. 142 КАС РФ. О проведенном предварительном судебном заседании составляется протокол в соответствии со ст. 205–206 КАС РФ.

В свою очередь, считаем необходимым отметить, что нормативно-правовое регулирование использования информационных технологий на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству не является достаточно ясным и прозрачным для правоприменения. Интересным представляется совершенно противоположное мнение судов относительно обязательности использования аудиопотоколирования предварительного судебного заседания. Например, Нижегородский областной суд по административному делу об оспаривании бездействия должностного лица по апелляционной жалобе, в обоснование доводов которой административным истцом было обозначено отсутствие аудиозаписи при проведении предварительного судебного заседания, пояснил, что

«ведение протокола судебного заседания и аудиозаписи при проведении подготовки дела к судебному разбирательству нормами действующего процессуального законодательства не предусмотрено»<sup>13</sup>.

Противоположная позиция была обозначена в Апелляционном определении Краснодарского краевого суда по административному делу об оспаривании действий судебного пристава-исполнителя, в котором судом было указано: «...В силу норм ст. 204 КАС РФ в ходе каждого судебного заседания судов первой и апелляционной инстанций (включая предварительное судебное заседание), а также при совершении вне судебного заседания отдельного процессуального действия ведется аудиопrotocolирование и составляется протокол в письменной форме»<sup>14</sup>.

Законодатель не устанавливает обязанность судьи проводить предварительное судебное заседание по всем административным делам. Это явствует из п. 11 ч. 3 ст. 135 КАС РФ, который устанавливает, что судья разрешает вопрос о необходимости проведения предварительного судебного заседания, о дате, времени и месте его проведения. Кроме того, как следует из смысла норм главы 33 КАС РФ, предварительное судебное заседание не проводится по делам упрощенного производства. Аналогичная позиция приведена и в п. 58 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>15</sup>. Так, при подготовке административного дела к судебному разбирательству судья *вправе* провести предварительное судебное заседание. Представляется, что обозначенное в научной литературе выделение в рамках стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству двух этапов может иметь важное практическое значение. Такая позиция находит свое подтверждение в судебной практике. Например, Верховным судом Республики Саха (Якутия) было рассмотрено дело по апелляционной жалобе, в которой истец просил отменить решение суда первой инстанции, ссылаясь на его незаконность и необоснованность, обусловленную тем, что ему не была предоставлена возможность ознакомления с отзывом административного ответчика, а также нарушением его права на судебную защиту, выразившееся в непроведении судом предварительного судебного заседания. В апелляционном определении по рассматриваемому делу судом было справедливо пояснено, что, во-первых, незнакомление с отзывом административного ответчика не является основанием для отмены решения суда. Кроме того, административным истцом могло быть реализовано предоставленное ему в соответствии со ст. 45 КАС РФ право на ознакомление с материалами дела,

---

<sup>13</sup> Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 9 августа 2017 г. по делу № 33а-8053/17. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 22 сентября 2016 г. по делу № 33-24468/2016. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

однако представляется наиболее интересным указание суда апелляционной инстанции на то, что подготовка к рассмотрению дела по существу была возможна без проведения предварительного судебного заседания (и была обусловлена пропуском процессуального срока на обращение на 16 лет)<sup>16</sup>. В связи с этим логичным будет закрепление в КАС РФ теоретических положений, что позволит уточнить содержащееся в ст. 135 КАС РФ право судьи на проведение предварительного судебного заседания. При этом считаем необходимым предусмотреть возможность в случае необходимости подачи стороной ходатайства о проведении судебного заседания с указанием в таковом вопросов, которые не могут быть разрешены иным способом и на иных стадиях процесса.

В предварительном судебном заседании стороны и другие лица, участвующие в деле, их представители вправе представлять доказательства, заявлять ходатайства, излагать свои доводы по возникающим в этом заседании вопросам; суд вправе:

- а) приостановить производство по административному делу (при наличии оснований, предусмотренных ст. 190–191 КАС РФ);
- б) прекратить полностью или в части производство по административному делу (при наличии оснований, предусмотренных ст. 194 КАС РФ);
- в) оставить административное исковое заявление без рассмотрения при наличии на то оснований (ст. 197 КАС РФ).

После рассмотрения всех вопросов, вынесенных на предварительное судебное заседание, суд разрешает вопрос о готовности административного дела к судебному разбирательству.

Признав административное дело подготовленным, суд выносит определение о назначении административного дела к судебному разбирательству, в котором указывает:

- на окончание подготовки административного дела к судебному разбирательству;
- разрешение вопросов о привлечении к участию в данном административном деле заинтересованных лиц;
- о соединении или разъединении нескольких требований;
- на разрешение иных вопросов, по которым не были вынесены соответствующие определения;
- определяет время и место проведения судебного заседания в суде первой инстанции.

Вынесение определения о назначении дела к судебному разбирательству означает переход к следующей стадии судебного административного процесса. Этот переход из предварительного судебного заседания в основное может носить непосредственный характер. В соответствии с ч. 2 ст. 139 КАС РФ суд, признав административное дело подготовленным и завершив предварительное судебное заседание, вправе открыть судебное

<sup>16</sup> Апелляционное определение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 23 октября 2017 г. по делу №33а-4153/17. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



заседание для судебного разбирательства данного дела по существу, если отсутствуют обстоятельства, препятствующие этому. Однако открыть судебное заседание в первой инстанции по завершении предварительного заседания суд может только при наличии определенной совокупности фактов:

1) в предварительном судебном заседании присутствуют лица, участвующие в деле;

2) эти лица не возражают против продолжения рассмотрения дела и открытия судебного заседания для его разбирательства по существу;

3) дело не требует коллегиального рассмотрения.

В отсутствие этих фактов суд постановляет определение о назначении дела к судебному разбирательству, в котором указывается об извещении сторон и других лиц, участвующих в деле, о времени и месте рассмотрения дела в судебном заседании, о вызове других участников процесса.

*Воронежский государственный университет*

*Тимошина С. Б., аспирант кафедры административного и административного процессуального права*

*E-mail: sofya.timoshinova@mail.ru*

*Voronezh State University*

*Timoshinova S. B., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department*

*E-mail: sofya.timoshinova@mail.ru*