

УДК 342.9

Аблякимова Эльвина Эрнесовна, доцент кафедры административного и финансового права Крымского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева» (г. Симферополь), кандидат юридических наук

e-mail: 6661931@mail.ru

Доросинская Анна Михайловна, доцент кафедры административного и финансового права Крымского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева» (г. Симферополь), кандидат юридических наук

e-mail: dorosinskaya08@rambler.ru

## ДОКАЗЫВАНИЕ И ДОКАЗАТЕЛЬСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ ПРИ АКТИВНОЙ РОЛИ СУДА

Аннотация: Статья посвящена исследованию института доказывания в административном судопроизводстве Российской Федерации в аспекте реализации принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда. Актуальность темы обусловлена необходимостью компенсации фактического неравенства участников публичных правоотношений, а также отсутствием в законодательстве четких критериев определения пределов судейской активности в доказательственной сфере. Цель работы — выявление правовой природы, проблем реализации и путей совершенствования института доказывания в условиях активной роли суда. Методологическую основу составили формально-юридический, сравнительно-правовой и аналитический методы. В статье проанализированы нормативные источники (Конституция РФ, КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ), а также научные подходы к пониманию

активной роли суда (концепции судейского руководства, компенсаторной функции, интенсивности судебного контроля). Выявлены три ключевые группы проблем: неопределенность границ судейской активности при истребовании доказательств, конфликт между активностью суда и принципом беспристрастности, процессуальная асимметрия и недостаточность компенсаторных механизмов. Предложен комплекс законодательных и практических инициатив, включающий легальное закрепление дефиниции активной роли суда в ст. 14 КАС РФ, уточнение порядка истребования доказательств в апелляционной инстанции, установление императивной обязанности суда истребовать доказательства по отдельным категориям дел, разработку постановления Пленума Верховного Суда РФ, внедрение стандарта мотивированного протокольного определения, создание электронной платформы мониторинга судебных запросов. Реализация предложенных мер позволит достичь баланса между судейской активностью и состязательностью, обеспечив эффективную защиту прав граждан и организаций в публично-правовых спорах.

Ключевые слова: административное судопроизводство, доказывание, доказательства, активная роль суда, состязательность сторон, принципы административного процесса, интенсивность судебного контроля, судебный запрос.

Abyakimova Elvina Ernesovna, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Crimean Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "V.M. Lebedev Russian State University of Justice" (Simferopol), Candidate of Law

e-mail: 6661931@mail.ru

Dorosinskaya Anna Mikhailovna, Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law, Crimean Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "V.M. Lebedev Russian State University of Justice" (Simferopol), Candidate of Law

## EVIDENCE AND EVEDENCE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS WITH AN ACTIVE ROLE OF THE COURT

**Abstract:** The article is devoted to the study of the institution of proof in the administrative proceedings of the Russian Federation in the aspect of implementing the principle of adversarialism and equality of the parties with the active role of the court. The relevance of the topic is determined by the need to compensate for the factual inequality of participants in public legal relations, as well as by the absence in the legislation of clear criteria for defining the limits of judicial activity in the field of proof. The purpose of the work is to identify the legal nature, problems of implementation and ways to improve the institution of proof under the conditions of the active role of the court. The methodological basis consists of formal-legal, comparative-legal and analytical methods. The article analyzes normative sources (the Constitution of the Russian Federation, the CAS RF, the APC RF, the Code of Administrative Offenses of the RF), as well as scientific approaches to understanding the active role of the court (concepts of judicial guidance, compensatory function, intensity of judicial review). Three key groups of problems are identified: uncertainty of the boundaries of judicial activity when requesting evidence, conflict between judicial activity and the principle of impartiality, procedural asymmetry and insufficiency of compensatory mechanisms. A set of legislative and practical initiatives is proposed, including the legal consolidation of the definition of the active role of the court in Art. 14 of the CAS RF, clarification of the procedure for requesting evidence in the appellate instance, establishment of the imperative duty of the court to request evidence in certain categories of cases, development of a resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation, introduction of a standard of motivated procedural ruling, creation of an electronic platform for monitoring judicial requests. The implementation of the proposed measures will make it possible to achieve a balance between judicial activity and

adversarialism, ensuring effective protection of the rights of citizens and organizations in public law disputes.

Keywords: administrative proceedings, proof, evidence, active role of the court, adversarialism of the parties, principles of administrative process, judicial guidance, intensity of judicial review, judicial request.

Принятие 8 марта 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ) ознаменовало завершение длительного этапа становления в отечественном процессуальном праве концепции судебной защиты прав личности в сфере публично-правовых отношений. Актуальность исследования института доказывания при активной роли суда обусловлена необходимостью преодоления изначального фактического неравенства, присущего отношениям между гражданами (организациями) и органами публичной власти. Как справедливо отмечается в доктрине, принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда представляет собой единственный специальный (самостоятельный) принцип административного судопроизводства, адаптированный для достижения справедливости в условиях дисбаланса процессуальных возможностей участников.

Цель настоящего исследования заключается в выявлении правовой природы института доказывания, анализе проблем его реализации в условиях активной роли суда, а также в определении направлений совершенствования соответствующих процессуальных механизмов. Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач: во-первых, анализ системы нормативных правовых актов, регламентирующих доказательственную деятельность в административном судопроизводстве; во-вторых, обобщение основных научных подходов к пониманию содержания и пределов судебской активности в доказательственной сфере; в-третьих, выявление правоприменительных проблем, возникающих при реализации судом полномочий по истребованию доказательств и руководству процессом; в-

четвертых, формулирование законодательных и практических инициатив, направленных на разрешение выявленных противоречий.

Методологическую основу работы составляет комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания. Формально-юридический метод применяется при толковании норм КАС РФ, Арбитражного процессуального кодекса РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере административного судопроизводства. Сравнительно-правовой метод используется для сопоставления подходов к определению активной роли суда в различных моделях административной юстиции, а также для анализа эволюции отечественного законодательства в данной сфере. Аналитический метод позволяет систематизировать эмпирический материал, включая судебную практику Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ, и выявить устойчивые закономерности правоприменения. Теоретическую базу исследования составляют труды таких ученых, как И.Д. Августина, А.В. Должиков, В.В. Ярков, Т.И. Акимова, А.Б. Зеленцов и О.А. Ястребов, посвященные проблематике принципов административного судопроизводства и доказательственной деятельности.

Анализ нормативной базы, регламентирующей доказательственную деятельность в рамках административного судопроизводства, следует начинать с положений Конституции Российской Федерации. Так, часть 3 статьи 123 Основного закона закрепляет, что судопроизводство реализуется на основе состязательности и равноправия участвующих в деле лиц [10] [5, с. 8-18]. Данное конституционное предписание получает свою детализацию в отраслевом процессуальном законодательстве. Ключевым кодифицированным актом в рассматриваемой сфере выступает Кодекс административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ), где глава 6 (статьи 59–66) целиком посвящена вопросам доказательств и доказывания. При этом принципиальное значение имеют положения статьи 14 КАС РФ, раскрывающие содержание состязательности и равноправия сторон сквозь призму активной роли суда, а также нормы статей 62 и 63, закрепляющие полномочия суда по истребованию

доказательств по собственной инициативе. Как справедливо указывается в процессуальной доктрине, системной проблемой действующего регулирования выступает отсутствие в статье 14 КАС РФ легальной дефиниции «активной роли суда», что порождает неоднозначность толкования данного принципа и затрудняет его единообразное применение на практике[1, с. 72-74]. Помимо КАС РФ, отдельные аспекты доказывания в публично-правовой сфере регламентируются Арбитражным процессуальным кодексом РФ (при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений), где, в частности, статья 189 устанавливает особенности распределения обязанности по доказыванию, а также Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), в котором вопросы доказывания, включая перечень обстоятельств, подлежащих выяснению по делу, урегулированы статьей 26.1. Вместе с тем, как отмечается в литературе, КоАП РФ не содержит развернутой процессуальной регламентации порядка представления доказательств участниками производства, что создает определенные сложности для правоприменителя.

Обращаясь к анализу степени научной разработанности заявленной проблематики, необходимо констатировать, что в отечественной процессуальной науке сформировалось несколько концептуальных подходов к осмыслению феномена активной роли суда в доказывании. Так, В.В. Ярковым была предложена концепция «судейского руководства», в рамках которой активность суда трактуется преимущественно как организационно-управленческая деятельность по надлежащему движению процесса и созданию условий для реализации сторонами своих прав[16, с. 32-45]. Иной подход представлен в работах Т.И. Акимовой, обосновавшей теорию «компенсаторной функции» судейской активности, в соответствии с которой суд призван восполнять фактическое неравенство процессуальных возможностей участников, обусловленное самой природой публично-правовых отношений[5, с. 8-18]. Наиболее современной и методологически обоснованной представляется концепция «интенсивности судебного контроля»,

разработанная А.В. Должиковым. Данная теория исходит из того, что роль суда в доказательственной деятельности не является статичной и единообразной, а варьируется в зависимости от категории рассматриваемого дела, значимости затрагиваемых прав и иных юридически значимых факторов[7, с. 448]. В научный оборот также введены значимые разработки И.Д. Августиной, исследовавшей современное содержание принципа активной роли суда в контексте конституционных гарантий правосудия[1, с. 72-74], а также фундаментальные труды А.Б. Зеленцова и О.А. Ястребова, рассматривавших активность суда в рамках более широкой концепции судебного административного права[7, с. 448]. Несмотря на многообразие научных подходов, ряд вопросов остается дискуссионным и не получил окончательного разрешения в доктрине. К числу таковых относятся, в частности, проблема установления четких границ судебской усмотрения при истребовании доказательств *ex officio*, а также вопрос о допустимом соотношении судебской активности и принципа беспристрастности, особенно в ситуациях, когда инициативное вмешательство суда в доказательственную деятельность может быть воспринято сторонами как проявление предвзятости.

Исследование правоприменительной практики, а также анализ доктринальных позиций, сформулированных в трудах отечественных процессуалистов, позволяет выделить три укрупненные группы проблемных аспектов, сопровождающих реализацию принципа активной роли суда в сфере доказывания по административным делам.

Первая группа проблем обусловлена неопределенностью нормативно закрепленных границ судебской активности в доказательственной деятельности. Действующая редакция Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), а именно статья 62, предоставляет суду правомочие по истребованию доказательств по собственной инициативе, вместе с тем не формулирует четких критериев, позволяющих разграничить ситуации, в которых истребование доказательств является правом, от случаев, когда оно должно рассматриваться в качестве процессуальной обязанности суда[16, с. 32-

45]. Данная законодательная неопределенность порождает существенные сложности в правоприменении. Как обоснованно отмечает В.В. Ярков, отсутствие легальных ориентиров приводит к тому, что суды по-разному оценивают необходимость собственного вмешательства в доказательственную деятельность сторон, что нарушает единообразие судебной практики[16, с. 32-45].

Особую остроту данная проблема приобретает в деятельности судов апелляционной инстанции. Согласно статье 306 КАС РФ, суд апелляционной инстанции принимает дополнительные доказательства, если признает причины их непредставления в суд первой инстанции уважительными. Однако анализ судебной практики показывает, что подходы апелляционных судов к оценке уважительности причин существенно различаются: одни суды истребуют и принимают любые доказательства, имеющие значение для правильного разрешения дела, фактически восполняя недостатки доказывания в суде первой инстанции; другие, напротив, связывают апелляционный суд исключительно доказательственной базой, сформированной в суде первой инстанции, и отказывают в приобщении новых доказательств даже при наличии объективных препятствий для их своевременного представления[5, с. 22-36].

Кроме того, существует реальный риск подмены судом доказательственной деятельности сторон. При активном истребовании доказательств *ex officio* суд может невольно занять позицию одной из сторон, что противоречит самой природе состязательного процесса. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» разъяснил, что суд не должен подменять стороны в собирании и представлении доказательств, однако вправе оказывать содействие в истребовании доказательств, если их представление для лица, участвующего в деле, затруднительно[15]. Данное разъяснение, тем не менее, не устраняет всех противоречий, поскольку грань между «содействием» и «подменой» остается размытой.

Вторая группа проблем связана с потенциальным конфликтом между активной ролью суда в доказывании и принципом судебской беспристрастности, закрепленным в статье 8 КАС РФ. Инициативное истребование судом доказательств, особенно если оно осуществляется без соответствующего ходатайства сторон, может сформировать у участников процесса ощущение предвзятости. Как отмечает И.Д. Августина, «когда суд сам действует активно, его действия фактически выстраивают либо существенно дополняют правовую позицию административного истца», что в глазах другой стороны может выглядеть как нарушение нейтралитета[1, с. 72-74].

Особого внимания заслуживает проблема асимметричной активности суда. Если суд преимущественно оказывает содействие в истребовании доказательств административному истцу (как более слабой стороне), это может быть воспринято административным ответчиком как проявление необъективности. В то же время, как справедливо указывается в литературе, активная роль суда создана именно для более эффективной защиты прав частных лиц, и ориентация суда на помощь административному органу была бы противоречием самой сути данного принципа[2, с. 79-86]. Действующий КАС РФ, однако, не дифференцирует активность суда в зависимости от того, какой стороной заявлено ходатайство об истребовании доказательств, что создает риск «симметричной» активности, одинаково направленной на восполнение пробелов в доказательственной базе любой из сторон.

Пленум Верховного Суда РФ в уже упомянутом постановлении № 36 подчеркнул, что при рассмотрении административных дел суд обязан обеспечить равноправие сторон, сохраняя при этом независимость, объективность и беспристрастность[15]. Однако практика показывает, что соблюдение этого баланса представляет значительную сложность, особенно в делах, где фактические обстоятельства требуют активного вмешательства суда для установления истины. Отсутствие в законе четких пределов допустимой

активности оставляет решение этого вопроса на усмотрение судьи, что порождает риск субъективизма.

Третья группа проблем связана с процессуальной асимметрией между административным истцом и административным ответчиком, а также с недостаточной эффективностью компенсаторных механизмов, призванных эту асимметрию сгладить. Административный истец – гражданин или организация – зачастую не обладает равными с органом публичной власти возможностями по сбору и представлению доказательств. Как обоснованно отмечается в доктрине, «ни состязательный характер решения спора, ни формальное юридическое равноправие сторон еще не обеспечивают фактического равенства[2, с. 79-86]». Орган власти имеет доступ к документам, сведениям, составляющим служебную тайну, располагает штатом квалифицированных юристов и возможностью оперативно готовить запросы в иные государственные органы.

Законодатель попытался компенсировать это неравенство, установив в статье 62 КАС РФ правило, согласно которому административный ответчик обязан доказывать законность оспариваемых решений, действий (бездействия), а также запрет ссылаться на новые обоснования, не изложенные в оспариваемом акте. Однако на практике данный запрет не всегда эффективно реализуется. Как показывает анализ судебных актов, органы власти нередко представляют в суд доказательства, которые не были положены в основу принятого решения (например, дополнительные справки, пояснения, внутренние приказы), и суды принимают их без должной критической оценки, ссылаясь на необходимость полного и всестороннего рассмотрения дела[8, с. 3-8].

Еще одним фактором, ограничивающим реализацию активной роли суда в доказывании, является высокая служебная нагрузка на судей. В условиях значительного количества дел, рассматриваемых каждым судьей, возможности для инициативного истребования доказательств, проведения предварительных судебных заседаний с детальным определением предмета доказывания, а также

для оказания реального содействия сторонам в сборе доказательств существенно сокращаются. Как следствие, активная роль суда нередко сводится к формальным действиям – направлению единичных запросов или констатации недоказанности требований без попытки восполнить пробелы.

Таким образом, проведенный анализ позволяет заключить, что проблемы реализации принципа активной роли суда в доказывании по административным делам носят системный, взаимосвязанный характер. Неопределенность границ судебской активности порождает риск нарушения беспристрастности, а процессуальная асимметрия, не подкрепленная эффективными компенсаторными механизмами, снижает реальную способность суда выравнять возможности сторон. Указанные обстоятельства требуют разработки комплекса законодательных и организационных мер, направленных на устранение выявленных противоречий.

Для устранения выявленных в предшествующем анализе недостатков правового регулирования и правоприменительной практики предлагается комплекс взаимоувязанных мер законодательного и организационно-практического характера[1, с. 72-74]. Как обоснованно отмечается в доктрине, действующая редакция статьи 14 КАС РФ лишь упоминает принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда, но никак не раскрывает его содержания, что порождает фундаментальную неопределенность как для судей, так и для участников процесса[1, с. 72-74]. В связи с этим первоочередной законодательной инициативой является внесение изменений в часть 2 статьи 14 КАС РФ путем закрепления легального определения активной роли суда с исчерпывающим перечислением конкретных правомочий, реализуемых судом в рамках доказательственной деятельности[9]. К числу таких правомочий следует отнести: определение предмета доказывания по делу; разъяснение сторонам их процессуальных прав и обязанностей в сфере представления и истребования доказательств; оказание содействия в истребовании доказательств, причем преимущественно административному истцу как фактически более слабой стороне публично-правового спора;

истребование доказательств по собственной инициативе (*ex officio*) в случаях, когда их непредставление сторонами может повлечь принятие необоснованного или незаконного судебного акта; а также оценка достаточности и взаимосвязи представленных и истребованных доказательств с точки зрения их внутренней согласованности и полноты[16, с. 32-45]. Такая детализация позволит судам руководствоваться не абстрактным принципом, а конкретными процессуальными ориентирами. Далее, требует законодательного уточнения порядок истребования новых доказательств в суде апелляционной инстанции. В соответствии с частью 1 статьи 306 КАС РФ, суд апелляционной инстанции наделен правом по собственной инициативе или по ходатайству лиц, участвующих в деле, истребовать необходимые доказательства в порядке, установленном статьей 63 КАС РФ[9]. Однако отсутствие в законе четких критериев, определяющих основания для такого истребования, приводит к существенному разнообразию судебных подходов: одни апелляционные суды активно истребуют любые доказательства, имеющие значение для дела, фактически подменяя суд первой инстанции; другие, напротив, связывают себя исключительно доказательственной базой, сформированной в нижестоящем суде, и отказывают в приобщении новых доказательств даже при наличии объективных препятствий для их своевременного представления[5, с. 8-18]. Для преодоления этого разнобоя предлагается дополнить статью 306 КАС РФ положением, согласно которому истребование новых доказательств в апелляции допускается только при одновременном соблюдении двух условий: во-первых, заявитель обосновал невозможность их представления в суд первой инстанции по причинам, не зависящим от его воли (например, вследствие отказа нижестоящего суда в содействии, объективной недоступности доказательства на момент рассмотрения дела, либо вследствие процессуального нарушения со стороны суда первой инстанции); во-вторых, истребуемые доказательства имеют существенное значение для правильного разрешения дела и не могут быть заменены иными имеющимися в деле доказательствами[15]. Такое уточнение позволит сохранить

институциональную самостоятельность суда первой инстанции как основного звена доказывания и одновременно обеспечит справедливую возможность восполнения пробелов в исключительных случаях, не превращая апелляцию в повторное рассмотрение дела по существу с неограниченным правом представления новых доказательств.

Особого внимания заслуживает вопрос об установлении императивной обязанности суда истребовать доказательства по собственной инициативе при рассмотрении отдельных категорий административных дел, затрагивающих фундаментальные права и свободы граждан. Анализ действующего КАС РФ показывает, что в настоящее время в большинстве случаев истребование доказательств «ex officio» является правом, а не обязанностью суда[9]. Так, например, при рассмотрении дел о принудительной госпитализации граждан в медицинские организации, оказывающие психиатрическую помощь, часть 1 статьи 278 КАС РФ лишь определяет перечень обстоятельств, подлежащих выяснению (наличие психического расстройства, опасность лица для себя или окружающих, невозможность оказания помощи в амбулаторных условиях), но не обязывает суд самостоятельно истребовать медицинскую документацию, заключения врачебной комиссии или иные доказательства, подтверждающие эти обстоятельства[9]. Вместе с тем принудительная госпитализация сопряжена с ограничением конституционного права на свободу и личную неприкосновенность, закрепленного в статье 22 Конституции РФ[10], а также с возможным нарушением права на судебную защиту (статья 46 Конституции РФ) в случае пассивности суда. В связи с этим представляется необходимым дополнить главу 30 КАС РФ («Производство по административным делам о принудительной госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, и о продлении срока принудительной госпитализации») положением, обязывающим суд истребовать все необходимые доказательства по собственной инициативе, включая полную историю болезни, заключение независимой психиатрической экспертизы (при наличии сомнений в обоснованности госпитализации), а также письменные

объяснения лица, в отношении которого решается вопрос о госпитализации, если оно не может самостоятельно представить такие доказательства в силу своего психического состояния[3, с. 41-45]. Аналогичный императивный подход целесообразно распространить на дела о защите избирательных прав граждан (особенно в части отмены регистрации кандидатов, где на кону стоит пассивное избирательное право), на дела о депортации и административном выдворении иностранных граждан (где затрагивается право на уважение частной и семейной жизни), а также на дела о принудительном помещении в медицинские противотуберкулезные организации[1, с. 72-74]. В указанных категориях дел пассивность суда в доказательственной деятельности способна привести к необратимым, а порой и невозможным последствиям для прав и свобод человека, что делает судебную активность не просто желательной, а необходимой процессуальной гарантией справедливого правосудия.

Наряду с законодательными инициативами, значительным потенциалом обладают практические меры, направленные на унификацию подходов к реализации активной роли суда в доказывании. В этой связи представляется своевременной разработка Пленумом Верховного Суда РФ отдельного постановления, специально посвященного принципу активной роли суда в доказательственной деятельности по административным делам[16, с. 32-45]. В настоящее время отдельные аспекты данной проблематики фрагментарно затрагиваются в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (в частности, пункты 4, 22, 23)[15], а также в постановлении от 17 декабря 2024 г. № 41 «О подготовке административного дела к судебному разбирательству в суде первой инстанции»[13]. Однако указанные акты не содержат системного и детализированного разъяснения пределов судебной активности, критериев разграничения права и обязанности истребования доказательств, а также процессуальных последствий нереализации судом активных полномочий (например, является ли неисребование доказательств, которое привело к

неполному выяснению обстоятельств, безусловным основанием для отмены судебного акта). Новое постановление Пленума призвано восполнить указанные пробелы, предложив судам единообразные подходы к применению норм о доказывании с учетом категории дела, значимости защищаемых прав и фактической процессуальной позиции сторон. В частности, в постановлении могут быть приведены примеры из судебной практики, иллюстрирующие допустимую и недопустимую степень активности суда, а также сформулированы рекомендации по оформлению мотивированных определений об истребовании доказательств.

Важным практическим механизмом, способным обеспечить прозрачность и контролируемость судебской активности, является внедрение стандарта мотивированного протокольного определения при каждом случае истребования доказательств по инициативе суда (*ex officio*). В настоящее время КАС РФ не требует от суда специальной мотивировки при принятии решения об истребовании доказательств по собственной инициативе, что создает риск произвольного усмотрения и затрудняет проверку законности соответствующих действий вышестоящими судами[9]. Более того, отсутствие мотивировки не позволяет сторонам понять, почему суд счел необходимым вмешаться в доказательственную деятельность, и, соответственно, лишает их возможности аргументированно обжаловать такие действия, если они расцениваются как выход за пределы допустимой активности либо как проявление предвзятости. Целесообразно закрепить в статье 63 КАС РФ требование о вынесении судом мотивированного протокольного определения, в котором должны быть указаны следующие элементы: какие именно доказательства истребуются (с индивидуализирующими признаками: наименование документа, предполагаемый источник, реквизиты); какие обстоятельства, имеющие значение для дела, могут быть подтверждены или опровергнуты этими доказательствами; причины, по которым суд счел необходимым проявить инициативу, несмотря на непредставление доказательств сторонами (например, явная недостаточность представленных

доказательств для установления юридически значимых фактов, наличие противоречий в доказательствах, которые не могут быть устранены без истребования дополнительных материалов, либо фактическая невозможность для стороны самостоятельно получить доказательство в силу властных полномочий ответчика). Такая мера позволит, с одной стороны, дисциплинировать судей и предотвратить необоснованное вмешательство в состязательный процесс, а с другой — предоставит сторонам и вышестоящим судам возможность эффективно контролировать соблюдение судом пределов допустимой активности[1, с. 72-74].

Отдельного и детального внимания заслуживает совершенствование института судебного запроса как ключевого инструмента реализации активной роли суда в доказывании. Действующая редакция статьи 63 КАС РФ наделяет суд правом направлять запросы о предоставлении доказательств в органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и иным лицам, у которых находятся истребуемые доказательства[9]. Однако процедура исполнения таких запросов не лишена серьезных недостатков. Как свидетельствует обобщенная практика, адресаты судебных запросов – особенно органы исполнительной власти и государственные учреждения – нередко затягивают их исполнение на недели и месяцы, ссылаясь на необходимость проведения служебных проверок, согласований или на отсутствие запрашиваемых сведений без должной проверки. В ряде случаев запросы игнорируются вовсе, что существенно замедляет судебное разбирательство и сводит на нет активность суда[5, с. 22-36]. Для преодоления этих негативных явлений представляется целесообразным внести в КАС РФ следующие изменения. Во-первых, установить сокращенные сроки исполнения судебных запросов по административным делам – не более пяти рабочих дней с момента получения запроса адресатом. В исключительных случаях, когда для сбора и обработки информации объективно требуется больше времени (например, при истребовании большого объема документов за длительный период, требующего архивного поиска), срок может быть продлен до десяти рабочих дней, но с

обязательным письменным уведомлением суда о причинах продления и предполагаемой дате исполнения. Во-вторых, необходимо законодательно закрепить ответственность должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение судебного запроса. В качестве меры ответственности может выступать судебный штраф, налагаемый на должностное лицо, допустившее нарушение, в порядке, предусмотренном главой 11 КАС РФ (меры процессуального принуждения)[9]. При систематическом неисполнении запросов (два и более нарушения в течение одного года) возможно применение дисциплинарной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности по представлению суда, направляемому в вышестоящий орган или руководителю организации. Такая жесткая, но соразмерная санкция создаст реальный стимул для своевременного и полного исполнения судебных запросов.

Существенным резервом повышения эффективности судебных запросов является создание единой электронной платформы мониторинга их исполнения. В настоящее время в Российской Федерации функционирует государственная автоматизированная система «Правосудие» (ГАС «Правосудие»), которая представляет собой единое информационное пространство судов общей юрисдикции и обеспечивает, в частности, электронный документооборот, доступ граждан к информации о деятельности судебной системы, а также возможность направления процессуальных документов в электронном виде[4]. Однако данная система не предоставляет в полной мере возможностей для сквозного отслеживания судебных запросов на всех этапах их подготовки, направления и исполнения. В частности, в ГАС «Правосудие» отсутствует специализированный модуль, позволяющий автоматически фиксировать дату и время получения запроса адресатом, отслеживать стадию его исполнения (принят к исполнению, направлен ответ, направлен промежуточный отчет), а также формировать автоматические уведомления о нарушении установленных сроков. Предлагается на базе ГАС «Правосудие» разработать и внедрить такой модуль, который позволит судам направлять запросы в электронной форме с

использованием усиленной квалифицированной электронной подписи, фиксировать момент доставки запроса адресату (с помощью системы электронного уведомления), а адресатам – предоставлять ответы в электронном виде с соблюдением требований к электронным доказательствам (статья 59 КАС РФ)[9]. Такой модуль не только повысит оперативность доказательственной деятельности, но и создаст дополнительный стимул для своевременного и полного исполнения запросов, поскольку все этапы работы с запросом будут документированы и доступны для контроля как судом, так и вышестоящими инстанциями, а также для сторон (в части, не затрагивающей охраняемую законом тайну). Кроме того, автоматизированная система позволит формировать статистическую отчетность о сроках и полноте исполнения запросов различными органами и организациями, что может быть использовано для оценки эффективности их взаимодействия с судебной системой и для принятия дополнительных организационных мер в отношении злостных нарушителей.

Таким образом, предложенный комплекс мер – от законодательного закрепления легальной дефиниции активной роли суда и установления императивной обязанности истребования доказательств по отдельным категориям дел, затрагивающим фундаментальные права, до разработки специализированного постановления Пленума Верховного Суда РФ, внедрения стандарта мотивированного протокольного определения и модернизации института судебного запроса с созданием электронной платформы мониторинга – призван обеспечить системное разрешение выявленных проблем[1, с. 72-74]. Реализация указанных инициатив позволит, с одной стороны, сохранить состязательные начала административного судопроизводства, не допуская подмены судом деятельности сторон, а с другой – наделить суд эффективными и одновременно контролируруемыми механизмами компенсации процессуальной асимметрии, которая объективно присуща публично-правовым спорам. В конечном счете это будет способствовать достижению основной цели административного правосудия – реальной, а не декларативной защиты прав и

законных интересов граждан и организаций в их взаимоотношениях с органами публичной власти[15].

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд итоговых выводов, имеющих теоретическое и прикладное значение. Так, принцип состязательности, реализуемый при активной роли суда, занимает особое место в системе принципов административного судопроизводства: он выступает в качестве специального (отраслевого) принципа, предназначенного для компенсации изначального фактического неравенства между участниками публичных правоотношений. Данный вывод согласуется с позицией законодателя, закрепившего в статье 14 КАС РФ состязательность и равноправие сторон именно в связке с активной ролью суда.

В ходе анализа были выявлены три основные группы проблем, препятствующих эффективной реализации активной роли суда в доказательственной сфере: неопределенность нормативных границ судебской активности при истребовании доказательств; потенциальный конфликт между судебской инициативой и принципом беспристрастности; а также процессуальная асимметрия, усугубляемая недостаточностью компенсаторных механизмов. Указанные проблемы носят системный характер и не могут быть разрешены изолированно друг от друга.

Для преодоления выявленных противоречий предложен комплекс законодательных изменений и практических рекомендаций. К числу ключевых законодательных инициатив относятся: легальное закрепление в статье 14 КАС РФ дефиниции активной роли суда с перечислением конкретных правомочий; уточнение оснований для истребования новых доказательств в апелляционной инстанции (дополнение статьи 306 КАС РФ); установление императивной обязанности суда истребовать доказательства по собственной инициативе по делам, затрагивающим фундаментальные права граждан (принудительная госпитализация, избирательные споры, депортация). Практические рекомендации включают разработку отдельного постановления Пленума Верховного Суда РФ о принципе активной роли суда в доказывании, внедрение

стандарта мотивированного протокольного определения при каждом истребовании доказательств «ex officio», а также создание единой электронной платформы мониторинга исполнения судебных запросов на базе ГАС «Правосудие». Все предложенные меры направлены на достижение баланса между судебной активностью и состязательными началами процесса, не допуская подмены судом деятельности сторон.

Перспективные направления дальнейших исследований включают: сравнительно-правовой анализ моделей активной роли суда в административных процессах зарубежных государств (Германия, Франция, страны общего права); эмпирическое изучение эффективности судебных запросов на основе статистических данных и судебной практики; а также разработку дифференцированных критериев интенсивности судебного контроля в зависимости от категории административных дел и значимости защищаемых прав. Результаты таких исследований могут послужить основой для дальнейшего совершенствования института доказывания в российском административном судопроизводстве.

Список использованных источников:

1. Августина И.Д. К вопросу о современном содержании активной роли суда в административном судопроизводстве / И.Д. Августина // Административное право и процесс. – 2025. – № 7. – С. 72–74.
2. Акимова Т.И. Состязательность, равноправие сторон административного судопроизводства и активная роль суда / Т.И. Акимова // Актуальные проблемы государства и права. – 2018. – Т. 2. – № 6. – С. 79–86.
3. Бурашникова Н.А. Судебная практика по делам о принудительной госпитализации в психиатрический стационар / Н.А. Бурашникова // Судья. – 2017. – № 3. – С. 41–45.
4. ГАС «Правосудие» : государственная автоматизированная система : [сайт]. – URL: <https://ej.sudrf.ru> (дата обращения: 29.03.2026).

5. Должиков А.В. Интенсивность судебного контроля в административном процессе: постановка проблемы, история и сравнительные материалы / А.В. Должиков // Российская юстиция. – 2025. – № 4. – С. 8–18.

6. Должиков А.В. Интенсивность судебного контроля в России: международные стандарты, конституционные основы и практика административного судопроизводства / А.В. Должиков // Российская юстиция. – 2025. – № 6. – С. 22–36.

7. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Б. Зеленцов, О.А. Ястребов. – М. : Норма, 2017. – 448 с.

8. Кальницкий В.В., Николюк В.В. Изменения судоустройственного и судопроизводственного законодательства и позиции Верховного Суда Российской Федерации / В.В. Кальницкий, В.В. Николюк // Мировой судья. – 2020. – № 3. – С. 3–8.

9. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

10. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. – 1993. – 25 дек. – № 237.

11. Орлов А.В. Активная роль суда в административном судопроизводстве / А.В. Орлов // Российский судья. – 2016. – № 8. – С. 12–15.

12. Пешкова А.А. Сочетание принципа состязательности и равноправия сторон и принципа активной роли суда в административном судопроизводстве / А.А. Пешкова // Административное право и процесс. – 2025. – № 10. – С. 70–78.

13. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 декабря 2024 г. № 41 «О подготовке административного дела к судебному разбирательству в суде первой инстанции» // Российская газета. – 2024. – 25 дек. – № 291.

14. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 июня 2008 г. № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» // Российская газета. – 2008. – 2 июля. – № 140.

15. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. – 2016. – 3 окт. – № 222.

16. Ярков В.В. Принципы административного судопроизводства: общее и особенное / В.В. Ярков // Вестник гражданского процесса. – 2023. – Т. 13. – № 6. – С. 32–45.