

УДК 342.9

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ДОКАЗЫВАНИЮ  
ПРИ РАССМОТРЕНИИ АРБИТРАЖНЫМИ СУДАМИ ДЕЛ  
ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ОРГАНОВ О ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**Е. В. Устинова**

*Федеральный арбитражный суд Центрального округа*

Поступила в редакцию 10 сентября 2010 г.

**Аннотация:** в статье рассмотрены некоторые проблемные аспекты распределения доказательственного бремени между участниками арбитражного процесса по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. Проведен анализ доказательственных обязанностей сторон. Обоснована необходимость правовой активности суда в осуществлении доказательственной деятельности по данной категории дел.

**Ключевые слова:** распределение доказательственного бремени, доказательственные обязанности сторон, правовая активность суда.

**Abstract:** in the article some problem aspects of the evidential burden sharing between participants of commercial proceedings on cases regarding dispute of decisions of administrative bodies about bringing to the administrative responsibility are considered. The analysis of the evidential duties of the parties is carried out. One necessity of legal activity of the court for realization of evidential process on the given category of matters is proved.

**Key words:** the evidential burden sharing, the evidential duties of the parties, the legal activity of the court.

Дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в соответствии с положениями ч. 1 ст. 207 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ) рассматриваются арбитражными судами по общим правилам искового производства с определенными особенностями, содержащимися в главе 25 АПК РФ и федеральном законе об административных правонарушениях – Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

---

183

В исковом производстве общее правило распределения обязанностей по доказыванию закреплено в ст. 65 АПК РФ и заключается в том, что каждая сторона должна доказать обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений.

Данное положение о распределении бремени доказывания относится ко всем частноправовым спорам, участники которых имеют равный правовой статус и наделены одинаковыми возможностями по представлению доказательств. Однако административные (публично-правовые) споры в

силу своей специфики, основанной на заранее неодинаковом статусе их участников (один из которых является органом, осуществляющим властные полномочия, а другой – лицом, обязанным исполнить требования и указания властного субъекта), требуют большего количества процессуальных гарантий для «подчиняющейся» стороны, а следовательно, и особенного распределения доказательственных обязанностей.

При рассмотрении дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности применяется специальное правило, согласно которому обязанность доказывания обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности, возлагается на административный орган, принявший оспариваемое решение (ч. 4 ст. 210 АПК РФ).

Перераспределение доказательственных обязанностей по анализируемой категории дел обусловлено тем, что именно административный орган (должностное лицо) принимает оспариваемое решение, при этом он (оно) основывается на определенным образом собранных материалах об обстоятельствах совершения административного правонарушения и результатах их проверки, вследствие чего выступает в споре более подготовленной, более сильной в доказательственном смысле, стороной. Посредством установления данного правила законодатель реализует соблюдение принципов состязательности и равноправия сторон в арбитражном процессе.

Достижение такого рода «баланса» при доказывании по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности представляется действительно необходимым условием для их объективного рассмотрения, что подтверждается правоприменительной практикой.

Так, в Арбитражный суд Курской области обратилось ОАО «Рыльскозоветснаб» с заявлением о признании незаконным и отмене постановления МИФНС России № 2 по Курской области от 06.05.2009 № 000171 о привлечении общества к административной ответственности по ст.14.5 КоАП РФ.

В обоснование требования заявитель сослался на то, что незаконно привлечен к административной ответственности за продажу товаров без применения контрольно-кассовой техники, поскольку продавец Ф. не имела полномочий на реализацию товара от его имени, торговая точка только готовилась к открытию, на момент проверки отсутствовал заключенный в установленном порядке договор аренды помещения.

Поскольку налоговая инспекция не опровергла доказательства заявителя и не подтвердила тот факт, что продавец Ф., реализовывавшая товар без применения контрольно-кассовой техники, являлась работником ОАО «Рыльскозоветснаб», суд пришел к выводу о неисполнении МИФНС России № 2 по Курской области обязанности, установленной ч. 4 ст. 210 АПК РФ, и удовлетворил заявление<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Решение Арбитражного суда Курской области от 30 июля 2009 года по делу № А35-4422/09-С20. URL: <http://kursk.arbitr.ru>

Вместе с тем, в научных публикациях высказывалось мнение об отсутствии в делах, возникающих из административных правоотношений, доказательственной деятельности. Так, М. Масленников писал, что для разрешения административного спора не требуется доказательств, доказывания и оценки доказательств, а необходимо только правильное, адекватное понимание и применение закона к конкретному гражданину<sup>2</sup>. Представляется обоснованной критика приведенной позиции учеными-процессуалистами<sup>3</sup>. В делах, возникающих из административных правоотношений, необходимо не только давать юридическую оценку отношениям спорящих субъектов, но и устанавливать содержание этих отношений, что невозможно без доказывания имеющих юридическое значение обстоятельств. Например, нельзя оценить законность наложения на индивидуального предпринимателя административного взыскания, не установив предварительно, какие действия он совершил и совершал ли их вообще.

По делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности арбитражным судам необходимо проверять законность и обоснованность оспариваемых решений, устанавливать, имелись ли законные основания для привлечения к административной ответственности, а также исследовать и оценивать иные обстоятельства, имеющие значение для дела. В этой, очевидно сложной доказательственной деятельности вопрос о распределении обязанностей по доказыванию имеет важное значение как для участников административных правоотношений, так и для суда, принимающего решение по делу. Ведь результатом непредставления достаточных доказательств стороной, на которую возложена соответствующая обязанность (если они не истребованы по инициативе суда), является вынесение судебного решения в пользу противоположной стороны.

В связи с этим представляется необходимым более подробно рассмотреть доказательственные обязанности каждой стороны по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Доказательственная обязанность заявителя заключается в необходимости подтвердить факт привлечения его конкретным административным органом к административной ответственности за определенные действия (бездействие), связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Как правило, представление доказательств в этой части сложностей не вызывает, поскольку данные сведения усматриваются из содержания оспариваемого решения, копия которого подлежит вручению лицу, привлеченному к административной ответственности, а также прилагается к заявлению об оспаривании решения административного органа. Од-

---

<sup>2</sup> См.: Масленников М. Можно ли считать жалобу административным иском? // Рос. юстиция. 1998. № 5. С. 24.

<sup>3</sup> См., например: Туликов В. Природа дел, возникающих из административно-правовых отношений // Рос. юстиция. 1999. № 7. С. 19.

нако заявителю следует дополнительно подтвердить, что привлечение к административной ответственности связано с его предпринимательской деятельностью, в противном случае заявление неподведомственно арбитражному суду.

Положения п. 3 ч. 1 ст. 209 АПК РФ обязывают заявителя указать, какие именно права и законные интересы нарушены оспариваемым решением. По смыслу приведенной нормы закона обязанность заявителя обосновать свою юридическую заинтересованность возникает уже на стадии подготовки заявления в суд. Полагаем: специфика анализируемой категории дел свидетельствует, что данное требование излишне, поскольку сам факт привлечения юридического лица (или индивидуального предпринимателя) к административной ответственности и наложения на него административного наказания влечет для лица неблагоприятные последствия и затрагивает его имущественные и иные права. По сути, заявителю, привлеченному к административной ответственности, достаточно привести доказательства о применении в отношении него административных санкций, что усматривается из содержания резолютивной части оспариваемого решения.

Между тем оспорить подобное решение может и не привлеченное к административной ответственности лицо, несмотря на то, что положения ч. 2 ст. 207 АПК РФ такой возможности не предусматривают.

Согласно разъяснениям, содержащимся в п. 4 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», лицо, признанное потерпевшим в соответствии со ст. 25.2, 28.2 КоАП РФ, вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании постановления административного органа по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

Прокурор в пределах своих полномочий вправе также приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении (п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ).

Возникает вопрос: требует ли юридическая заинтересованность заявителя, являющегося потерпевшим по делу об административном правонарушении либо прокурором, доказательственной обоснованности? При ответе на вопрос следует обратиться к процессуальному положению данных участников.

Согласно ч. 1 ст. 25.2 КоАП РФ потерпевшим является физическое или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред.

В соответствии со ст. 24.6 и 25.11 КоАП РФ прокурор осуществляет надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях; он вправе опротестовать постановление по анализируемой категории дел независимо от своего участия в деле.

Представляется, что подтверждать доказательствами свою заинтересованность ни потерпевшему, ни прокурору не требуется, поскольку правовой интерес указанных лиц следует из их процессуального статуса.

Таким образом, содержание п. 3 ч. 1 ст. 209 АПК РФ носит скорее формальный характер, а факт нарушения прав и законных интересов заявителя по делам рассматриваемой категории не требует самостоятельной доказательственной деятельности.

Данное условие не распространяется на другие категории дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (в частности, об оспаривании ненормативных правовых актов государственных органов), по которым отсутствие доказательств нарушения прав и интересов заявителя является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении жалобы.

Например, Высшим Арбитражным Судом РФ отказано в удовлетворении заявления ООО «Идас» о признании недействительным распоряжения Правительства РФ от 14.09.2005 № 1413-р в части утверждения п. 4 перечня № 36: 909 земельных участков, расположенных на территории Самарской области в границах г. Самары, на которые у Российской Федерации возникает право собственности. Установив, что заявитель не доказал факт нарушения оспариваемым распоряжением его прав и законных интересов в сфере предпринимательской деятельности, суд не усмотрел оснований для удовлетворения заявленного обществом требования<sup>4</sup>.

Что касается доказательственной деятельности административного органа, на него законом возложена обязанность доказать обстоятельства, послужившие основанием для привлечения к административной ответственности: факт события административного правонарушения, виновность лица в его совершении, обоснованность квалификации его действий.

В соответствии со ст. 26.2 КоАП РФ эти обстоятельства устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами.

В том случае, если факт совершения лицом административного правонарушения и иные обстоятельства установлены и подтверждены материалами дела, арбитражный суд отказывает в удовлетворении требования заявителя о признании незаконным и отмене оспариваемого решения административного органа<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> См.: Решение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 марта 2010 года по делу № ВАС-15103/09. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> См.: Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 3 августа 2009 года по делу № А23-1696/09А-18-70. URL: <http://20aas.arbitr.ru>

Особую роль в осуществлении доказательственной деятельности по делам рассматриваемой категории выполняет суд, который может самостоятельно истребовать от административных органов доказательства, необходимые для рассмотрения дела и принятия решения. Суд также не связан доводами, содержащимися в заявлении, и проверяет оспариваемое решение в полном объеме. Очевидно, что наделение суда активной ролью в собирании и исследовании доказательственного материала предусмотрено в интересах более «слабой» стороны, т.е. заявителя. Таким образом, активность суда в установлении всех юридически значимых обстоятельств, всестороннем и полном их исследовании позволяет гарантировать равенство сторон в административном споре и является своего рода «процессуальной помощью» суда участникам процесса по обеспечению их равными условиями для осуществления своих прав.

Правовая активность суда включает в себя не только проверку законности и обоснованности оспариваемого решения, что свойственно суду, пересматривающему уже принятые акты, но и установление обстоятельств, имеющих значение для дела, что характерно для суда первой инстанции, рассматривающего дело по существу. Как отмечал Я. Е. Парций, посредством данных функций суд осуществляет проверку различных аспектов законности обжалуемого решения<sup>6</sup>. На наш взгляд, указанная двойственность функций суда направлена на усиление его доказательственной активности по проверке оспариваемого решения.

Однако такая активность не должна приводить к ухудшению правового положения заявителя, поскольку суд, по сути, восполняет пробелы публичного администрирования. В связи с этим заслуживает внимания позиция С. Д. Хазанова, считающего, что суд может истребовать только те доказательства, которые нашли отражение в постановлении по делу об административном правонарушении, а также свидетельствуют о невиновности заявителя, если они имеются у административного органа, но он их по каким-либо причинам не представил<sup>7</sup>.

Таким образом, достаточная сложность доказывания, а также необходимость соблюдения принципов состязательности и равноправия сторон обуславливают перераспределение доказательственных обязанностей между участниками арбитражного процесса в пользу более «слабой» стороны.

Особенность доказательственной деятельности заявителя состоит в том, что он фактически не обязан доказывать свою юридическую заинтересованность, а правовая норма, предписывающая указать, какие права и законные интересы заявителя нарушены оспариваемым решением, носит скорее формальный характер.

---

<sup>6</sup> См.: Парций Я. Е. Административное судопроизводство в арбитражных судах по новому АПК РФ // Гражданин и право. 2003. № 2. С. 7.

<sup>7</sup> См.: Хазанов С. Д. Рассмотрение в арбитражных судах дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности // Бизнес, менеджмент и право. 2003. № 3. С. 27.

По делам данной категории активным участником процесса доказывания является суд, который наделен полномочиями как органа, рассматривающего дело по существу, так и органа, одновременно пересматривающего принятые решения. При этом активная роль суда в осуществлении доказательственной деятельности должна соответствовать принципу презумпции невиновности, когда неустранимые сомнения в виновности лица, привлеченного к административной ответственности, толкуются в его пользу. Данная особенность доказательственной деятельности требует более подробного теоретического освещения и законодательного закрепления.

*Федеральный арбитражный суд Центрального округа*

*Устинова Е. В., помощник первого заместителя председателя суда*

*E-mail: alena.nice@mail.ru*

*Тел.: 8(4832) 74-28-65*

*Federal Commercial Court of the Central Region*

*Ustinova E. V., Assistance of the First Deputy of the Chairman of the Court*

*E-mail: alena.nice@mail.ru*

*Tel.: 8(4832) 74-28-65*