

УДК 347.9

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПО ДОКАЗЫВАНИЮ
ПРИ РАЗБИРАТЕЛЬСТВЕ ДЕЛ,
ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
И ИНЫХ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

О. В. Баулин

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 марта 2012 г.

Аннотация: в статье рассматривается проблема распределения обязанностей по доказыванию в делах, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Автор анализирует соотношение общих правил распределения бремени доказывания и специальных доказательственных правил, действующих исключительно при рассмотрении дел, возникающих из административных правоотношений, оценивает обоснованность закрепления специальных правил и их содержание.

Ключевые слова: бремя доказывания, обязанность доказывания, производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, специальные доказательственные правила.

Abstract: the article considers the problem of the distribution of responsibilities of the burden of proof in cases arising from administrative and other public relations. The author analyzes the ratio of the General rules of distribution of the burden of proof and special evidentiary rules, operating only in the cases arising from administrative legal relationships, assesses the validity of the fixing of special rules and their content.

Key words: burden of proof, proceedings on cases arising from administrative and other public relations, special evidentiary rules.

Бремя доказывания – комплексное процессуальное явление, представляющее собой сочетание прав участника процесса и необходимости выдвинуть и доказать основания своих требований и возражений, обусловленное его материально-правовой заинтересованностью в исходе дела, а также комплекс процессуальных обязанностей суда по обеспечению условий для установления юридически значимых обстоятельств.

Распределение доказательственного бремени производится в соответствии с законодательно закрепленными общими и специальными правилами. Общие правила, установленные ст. 56 ГПК РФ, ст. 65 АПК РФ, действуют для всех дел, независимо от их материально-правовой природы. Специальные правила (презумпции, фикции и иные) применяются в отношении определенных категорий дел либо при решении отдельных процессуальных вопросов. Содержанием и тех, и других обычно являются предположения о наличии либо об отсутствии искомых фактов. Так, содержанием общего правила является (при прочих равных усло-

виях) предположение об отсутствии фактов основания иска, основанное на презумпции добросовестности участников гражданских правоотношений. Содержанием специальных правил являются предположения либо утверждения, изменяющие содержание общего правила распределения доказательственных обязанностей.

Имеются особенности в распределении доказательственного бремени в отдельных видах гражданского судопроизводства – производстве, возникающем из публичных правоотношений, особом, приказном и заочном производствах.

Виды судопроизводства различаются способом защиты права. Изменение способа защиты права влечет за собой и необходимость корректировки доказательственных правил, в том числе о распределении доказательственного бремени. Такая корректировка может выражаться либо в конкретизации общих правил распределения доказательственных обязанностей, либо в установлении специальных правил.

Значительные особенности в сравнении с исковым производством имеет распределение доказательственных обязанностей в делах, возникающих из публичных правоотношений.

Прежде всего отметим, что не является однозначным решением вопроса о наличии доказательственной деятельности по таким делам.

В литературе высказывалась точка зрения об отсутствии в делах, вытекающих из публичных отношений, доказательственной деятельности. М. Масленников писал, что для рассмотрения административного спора не требуется доказательств, доказывания и оценки доказательств, а необходимо только правильное понимание и применение закона к конкретному гражданину¹. Приведенная позиция справедливо и обоснованно, на наш взгляд, критикуется учеными-процессуалистами². В делах 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, невозможно оценить законность наложения на гражданина административного взыскания, не установив предварительно, какие действия он совершил и совершал ли их вообще. Ю. А. Попова писала, что по избирательным спорам доказыванию подлежат соблюдение субъектами избирательных отношений законодательства о выборах и свобода волеизъявления избирателей³. Таким образом, вопрос о распределении доказательственного бремени в делах из публичных правоотношений вовсе не лишен смысла, как это могло бы показаться, если согласиться с позицией М. Масленникова.

¹ См.: *Масленников М.* Можно ли считать жалобу административным иском // Рос. юстиция. 1998. № 5. С. 24.

² См.: *Тупиков В.* Природа дел, возникающих из административно-правовых отношений // Рос. юстиция. 1999. № 7. С. 19.

³ См.: *Попова Ю. А.* Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений : (теоретические проблемы). Краснодар, 2002. С. 130–131.

Точка зрения М. Масленникова до определенной степени верна лишь применительно к делам об оспаривании законности нормативных актов, в которых, как писала Е. Уксусова, «превалирует «нормативный характер» доказывания»⁴. Точнее сказать, устанавливать факты материально-правового характера для оценки содержания нормативного акта по делам такого рода не требуется, соответственно, доказывание осуществляется лишь в отношении обстоятельств процедурного, а также процессуального характера.

В современных научных разработках высказывалась и противоположенная позиция – о наличии доказательственной деятельности – по делам об оспаривании нормативных актов. Л. В. Туманова утверждает, что доказывание осуществляется и по этим делам, причем предметом доказывания является законность нормативного акта, что, по ее мнению, требует введения специальных судебных процедур и особых средств доказывания, например, привлечения специалистов по вопросам права⁵. По мнению С. В. Никитина, является правомерным отнесение к предмету доказывания в том числе факта соответствия спорного акта иным нормативным актам большей юридической силы⁶.

Приведенные позиции представляются спорными, если речь идет об оценке законности именно содержания нормативного акта. Установление фактических обстоятельств и применение правовых норм – различные процедуры, подчиняющиеся разным закономерностям. На наш взгляд, «доказать» в строго процессуальном смысле термина норму права и соответствие ей нельзя, можно говорить лишь о правильности либо ошибочности правоприменения, законности либо незаконности выводов о том, какой нормой права следует руководствоваться. Нельзя также говорить о доказывании законности содержания нормативного акта. Законность нельзя доказать в процессуальном понимании этого слова, можно лишь установить ее наличие либо отсутствие. Доказыванию подлежат только юридические факты. В связи с этим представляется ошибочным содержание ч. 6 ст. 194 АПК РФ, согласно которой обязанность доказывания именно соответствия оспариваемого акта закону возлагается на орган, который его принял.

В то же время нельзя согласиться с авторами, полностью отрицающими наличие доказательственной деятельности по делам об оспаривании нормативных актов⁷. Доказыванию по ним подлежат процессуальные факты, а также обстоятельства, касающиеся процедуры принятия и оформления нормативных актов, их регистрации в тех случаях, когда

⁴ Уксусова Е. Оспаривание законности нормативных актов в судах общей юрисдикции // Рос. юстиция. 1998. № 8. С. 45.

⁵ См.: Туманова Л. В. Защита публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. С. 8.

⁶ См.: Никитин С. В. Доказывание по делам об оспаривании нормативных правовых актов // Рос. юстиция. 2009. № 12. С. 44.

⁷ См.: Зайцев В. Ю. Некоторые вопросы судебной практики по делам об оспаривании нормативных актов // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 3. С. 22.

она необходима. Например, такие обстоятельства, как подписание нормативного акта ненадлежащим лицом, отсутствие необходимого кворума при принятии закона субъекта Федерации, отсутствие регистрации нормативного акта в органах юстиции подлежат доказыванию, поскольку по своей природе являются фактами, влекущими правовые последствия. Не доказываются лишь нормы права, их содержание и соответствие закону.

Общее правило распределения обязанностей по доказыванию в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, в том виде, в котором оно закреплено в законодательстве, практически не имеет специфики в сравнении с исковым производством. В теории процесса достаточно распространена позиция об искомом характере данного вида судопроизводства. Поэтому заявитель по административному делу обязан доказать факт совершения государственным органом или должностным лицом действий (факт принятия акта и его ненормативный характер в арбитражном судопроизводстве) и обосновать, что эти действия нарушают его права и законные интересы. Отсутствие доказательств нарушения прав и интересов заявителя является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении жалобы.

Наличие юридической заинтересованности должно быть доказано заявителем и по делам о признании недействующими нормативных актов. Очевидно, что нельзя допускать возможность оспаривания «из принципа», при отсутствии нарушения прав и свобод заявителя. В связи с этим не вызывает сомнений правомерность включения в процессуальные кодексы нормы, требующей указания в заявлении о признании нормативного акта недействующим в отношении прав и законных интересов заявителя, которые, по его мнению, нарушены оспариваемым актом или его отдельными положениями (ч. 5 ст. 251 ГПК РФ, п. 3 ч. 1 ст. 193 АПК РФ). Последствием несоблюдения данного требования при подаче заявления будет его оставление без движения. Кроме того, отсутствие заинтересованности в деле является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении заявления.

В отношении доказывания обоснованности совершенных государственным органом либо должностным лицом действий, нарушающих права и интересы заявителя, применяется специальное доказательственное правило, речь о котором пойдет ниже.

По делам об оспаривании законности нормативных актов бремя доказывания имеющих юридическое значение обстоятельств должно возлагаться на заявителя. В связи с этим представляется ошибочным закрепление в АПК РФ правила о возложении обязанности доказывания на орган или должностное лицо, принявшее акт. Несмотря на то, что в норме ч. 6 ст. 195 АПК РФ речь идет о доказывании соответствия оспариваемого акта закону (вопрос о возможности трактовать такого рода деятельность как доказательственную рассмотрен выше), может сложиться впечатление, что заявитель полностью освобожден от бремени доказывания. Однако, на наш взгляд, такое распределение обязанностей по доказыванию неприемлемо. Именно заявитель должен доказать нарушение

оспариваемым актом его прав и интересов, а также привести доказательства в подтверждение обстоятельств, о которых он утверждает, например, о нарушении процедуры принятия акта.

В связи с наличием публичного элемента в делах, возникающих из административных отношений, для установления фактических обстоятельств дела целесообразно закрепление элементов следственности. Заявитель возможностями по самостоятельному получению доказательств от лица, чьи действия оспариваются, не располагает, за редкими исключениями. Поэтому на суд по делам этой категории должны быть возложены обязанности не только по оказанию сторонам содействия в собирании доказательств, но и по их истребованию у государственного органа либо должностного лица по собственной инициативе. Такая конкретизация общего правила распределения доказательственного бремени по рассматриваемым делам представляется необходимой.

В действующем ГПК РФ положение о возможности истребования доказательств судом по собственной инициативе закреплено в ч. 2 ст. 249.

В арбитражном судопроизводстве начало следственности для дел, возникающих из публичных правоотношений, закреплено в ряде норм АПК РФ. Например, в соответствии с ч. 6 ст. 200 АПК РФ, в случае непредставления органом или лицом, которые приняли оспариваемый акт, решение, доказательств, необходимых для рассмотрения дела и принятия решения, арбитражный суд может истребовать их по своей инициативе.

Для дел, возникающих из публичных правоотношений, установлены и специальные правила, перераспределяющие доказательственные обязанности. Традиционный способ перераспределения бремени доказывания – закрепление презумпции. Однако в делах из публичных правоотношений презумпции не используются, поскольку законодатель перераспределяет доказательственные обязанности без формулирования предположения о наличии или отсутствии какого-либо юридического факта.

При рассмотрении судами общей юрисдикции дел об оспаривании действий и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих заявитель несет бремя доказывания факта совершения действий и нарушения действиями его прав и законных интересов.

Отсутствие законных оснований для совершения действий в отношении него заявитель не обязан доказывать. Статьей 249 ГПК РФ предусматривается освобождение граждан от обязанности доказывать незаконность и отсутствие оснований для совершения оспариваемых действий. Данная обязанность возлагается на должностное лицо или государственный орган, действия которого оспариваются.

Не можем согласиться с авторами, называющими приведенное правило презумпцией⁸. И дело не только в том, что в ст. 249 ГПК РФ законодатель

⁸ См.: Гражданское судопроизводство : особенности рассмотрения отдельных категорий дел. М., 2001. С. 149.

не сформулировал какого-либо правового предположения. Предположение о незаконности действий государственных органов лишено здравого смысла и права на существование не имеет. Напротив, более логично было бы предполагать (точнее, утверждать) законность действий органов и должностных лиц. Однако доказательственные обязанности распределены иначе.

Точка зрения о наличии презумпции по данной категории дел – презумпции законности актов, решений, действий органов власти, управления и их должностных лиц – высказывалась в литературе⁹.

По нашему мнению, основания рассматривать законность действий и решений государственных органов как предположение отсутствуют. Нет предположения о законности акта, есть акт, имеющий силу и подлежащий исполнению до тех пор, пока не будет отменен либо признан недействующим в установленном законом порядке. Кроме того, в случаях, когда законодательством закрепляется презумпция, предполагаемый факт будет считаться установленным, если не будет доказано иное. В нашем же случае все наоборот – доказыванию государственным органом подлежит именно факт, называемый предполагаемым (наличие оснований для совершения действия, издания акта), и если он не будет доказан, законность действий органа не будет установлена.

Очевидно, рассматриваемой нормой законодатель закрепил специальное доказательственное правило, не являющееся ни презумпцией законности, ни презумпцией незаконности действий и решений органов и должностных лиц. Данным правилом доказательственные обязанности только перераспределяются без выдвижения какого-либо предположения.

В арбитражном судопроизводстве аналогичное правило закреплено ст. 200 АПК РФ для дел о признании недействительными ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц. Заявитель по данной категории дел должен доказать наличие акта, его ненормативный характер, а также то, что этот акт нарушает права и законные интересы. Орган или должностное лицо, действия которого оспариваются, несет бремя доказывания законности действия или решения, наличия необходимых полномочий, а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия ненормативного акта.

Рассмотренное правило распределения доказательственного бремени не изменяется и в случае, когда ненормативный акт органа оспаривает другой государственный орган.

Ранее действовавшее процессуальное законодательство не устанавливало четких границ между исковыми и публичными делами и потому не исключало возможности рассмотрения дел искового производства по

⁹ См.: *Попова Ю. А.* Указ. соч. С. 138.

правилам производства по делам из административных правоотношений. Так, ГПК РСФСР не предусматривал каких-либо неблагоприятных последствий для заявителя на случай ошибочного (либо умышленного) оформления исковых требований жалобой.

Положение о возможности использования в исковых делах правил производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, изменилось после принятия действующего ГПК. Оценивая новеллы ГПК РФ, В. Жуйков признал вполне оправданным и исключаящим злоупотребления со стороны лиц, обращающихся в суды, то, что «ГПК РФ ограничивает истца (заявителя) в праве выбрать по своему усмотрению вид гражданского судопроизводства, в котором следует рассматривать его дело, т.е. сужает в данных отношениях действие принципа диспозитивности»¹⁰.

Согласно ч. 3 ст. 247 ГПК РФ, если при принятии заявления будет установлено наличие подведомственного суду спора о праве, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления. Если же при этом будут нарушены правила подсудности, судья отказывает в принятии заявления. Таким образом, положения действующего ГПК РФ исключают возможность использования специальных доказательственных правил производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в исковых делах.

В действующем АПК РФ регулирование порядка рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных отношений, обозначено в разделе III, однако на рассматриваемой проблеме это практически не сказалось. У заинтересованного лица имеется возможность в определенных случаях оформлять свои исковые требования по правилам, относящимся к делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. При этом у арбитражных судов отсутствует процессуальная возможность как-то на это реагировать.

В ситуациях, когда гражданский спор рассматривается с применением правил, установленных только для дел, возникающих из административных отношений, применение специального правила распределения доказательственных обязанностей является нелогичным и необоснованным. Специфика административных отношений объективно определяет необходимость установления процессуальных особенностей рассмотрения и разрешения дел, возникающих из административных отношений, в том числе и особенностей доказательственной деятельности. Однако эти особенности, представляющие своего рода льготы заявителю, не должны применяться при рассмотрении споров о праве гражданском. Иное решение вопроса означало бы существенное умаление статуса другой стороны материального правоотношения в доказывании. Перераспределение доказательственных обязанностей в пользу заявителя означает немотивированное ухудшение статуса заинтересованного лица, появление пред-

¹⁰ См.: Жуйков В. Принцип диспозитивности в гражданском судопроизводстве // Рос. юстиция. 2003. № 7. С. 42.

положения об обоснованности требований заявителя, в то время как в исковом производстве ситуация была бы иной и истец должен был бы доказывать все факты основания иска. В связи с этим считаем необходимым закрепление в АПК РФ правил, аналогичных положениям ГПК РФ, которые устанавливают обязанность суда при выявлении спора о праве оставить заявление без движения и предложить оформить требования исковым заявлением.

Причины закрепления рассмотренных специальных правил распределения доказательственного бремени разнообразны, однако их объединяет одно – они не могут считаться объективными, т.е. являющимися результатом анализа взаимосвязи явлений и событий.

Данные правила устанавливаются в интересах стороны, которая находится в более сложных условиях доказывания. Трудности в осуществлении доказывания следует понимать либо как сосредоточение основной массы доказательств у противоположной стороны, либо как неравноправие сторон в материальном правоотношении, как это имеет место в делах, возникающих из публичных правоотношений.

Одна из основных причин перераспределения доказательственных обязанностей по анализируемой категории дел определена тем, что именно государственный орган совершает действие, принимает решение, при этом он исходит из определенных обстоятельств, наличие которых должен доказать суду. Лицо же, оспаривающее законность действий государственного органа, никаких решений не принимало, обстоятельств не устанавливало, поэтому на него не может быть возложено доказательственное бремя.

Безусловно, наличие в законодательстве правил перераспределения доказательственных обязанностей в делах из публичных правоотношений является оправданным, однако порядок и условия их применения нуждаются в совершенствовании.

96 *Воронежский государственный университет*

Баулин О. В., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права и процесса

E-mail: oleg@baulin.vrn.ru

Тел.: 8-910-342-51-80

Voronezh State University

Baulin O. V., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Civil Law and Process Department

E-mail: oleg@baulin.vrn.ru

Tel.: 8-910-342-51-80