

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

П. Е. Спиридонов*

Теоретические аспекты доказывания в административном процессе

***Аннотация.** В статье рассматриваются теоретические аспекты доказывания в административном процессе. Обращается внимание на важность доказывания для административно-процессуальной практики. Делается вывод о том, что административный процесс направлен на постижение истины в рамках административных дел. При этом доказывание в административном процессе обладает своими особенностями, отличающими его от доказывания в других видах юридического процесса. Одним из существенных недостатков является отсутствие систематизации административно-процессуальных норм. Отмечается, что меры административно-процессуального обеспечения носят двойственный характер. С одной стороны, они могут быть направлены на собирание доказательств, с другой — на административно-процессуальное пресечение правонарушений и составление административно-процессуальных документов. Сделана попытка обосновать, что процесс доказывания присутствует не только в таких традиционных административных производствах, как производство по делам об административных правонарушениях, или административно-дисциплинарных производствах, но и в административно-процедурных производствах. Акцентируется внимание на видах административно-процессуальных действий, совершаемых в процессе доказывания в административно-процедурных производствах.*

***Ключевые слова:** юридический процесс, административный процесс, административно-юрисдикционные производства, административно-процедурные производства, доказывание, процесс доказывания, меры административно-процессуального обеспечения, административно-процессуальные действия, истина в административном процессе.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.108.11.019-026

© Спиридонов П. Е., 2019

* Спиридонов Павел Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России
196105, Россия, г. Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149
pavelspiridonov@rambler.ru

В процессе административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти, а также судов возникает ряд категорий административных дел, при рассмотрении которых необходимо установить фактические обстоятельства дела¹. Обычно такой порядок установления фактических обстоятельств административного дела называют доказыванием².

Попытаемся обратиться к современным лексическим значениям терминов, связанных с доказыванием:

- 1) доказать: а) подтвердить что-либо, истинность чего-либо неопровержимыми доводами и фактами³; б) вывести какое-либо положение на основе умозаключений⁴;
- 2) доказательства: а) это способ обоснования истинности утверждения или системы утверждений путем их логического вывода из других истинных, доказанных или обоснованных утверждений⁵; б) неопровержимый довод или факт, подтверждающий истинность чего-либо; в) система умозаключений, служащая для установления нового положения на основании данных, принимаемых за истинные⁶; г) в судопроизводстве — процессуальные средства познания фактических обстоятельств, имеющих значение для разрешения по существу уголовного или гражданского дела, арбитражного спора, дела об административных правонарушениях⁷;

3) доказывание в судопроизводстве — процессуальная деятельность органов дознания, следователя, прокурора и суда при участии иных субъектов процессуальных правоотношений по собиранию, исследованию, проверке и оценке доказательств с целью установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания⁸.

Из приводимых определений можно сделать вывод о том, что доказывание, доказательства связаны с деятельностью различных субъектов по установлению истинных фактов.

Рассматривая вопросы юридического процесса, ученые-процессуалисты всегда затрагивают доказывание и его роль в процессе. На исследование вопросов процессуального доказывания обращал внимание еще коллектив авторов фундаментальной работы «Теория юридического процесса». Они утверждали, что юридически значимое решение в каждом конкретном случае будет обоснованным, наиболее эффективным, если принимающий его субъект процесса обладает достоверной, соответствующим образом оформленной информацией о всех обстоятельствах рассматриваемого дела, а доказывание представляет собой специфическую деятельность соответствующих субъектов по оперированию доказательствами, самыми различными обстоятельствами, имеющими отношение к рассматриваемому делу⁹.

¹ Под административным процессом в данной работе будет пониматься деятельность соответствующих участников административно-процессуальных правоотношений по возбуждению, расследованию, рассмотрению и обжалованию административных дел.

² Следует отметить, что на теорию доказывания в административном процессе влияют особенности системы административного процесса, который представляет собой совокупность таких групп административных производств, как: 1) административно-юрисдикционные производства; 2) административно-процедурные производства; 3) административно-нормотворческое производство. Административное судопроизводство возникает во всех вышеуказанных группах, в зависимости от стадии административного процесса.

³ См.: Большой толковый словарь русского языка. СПб. : Норинт, 1998. С. 269 ; Морковкин В. В., Богачёва Г. Ф., Луцкая Н. М. Большой универсальный словарь русского языка. М. : Словари XXI века; АСТ-Пресс Школа, 2016. С. 262.

⁴ См.: Большой толковый словарь русского языка. С. 269.

⁵ См.: Большая российская энциклопедия. М. : Большая Российская энциклопедия, 2007. Т. 9. С. 192.

⁶ См.: Большой толковый словарь русского языка. С. 269.

⁷ См.: Большая российская энциклопедия. Т. 9. С. 191—192.

⁸ См.: Большая российская энциклопедия. Т. 9. С. 192—193.

⁹ См.: Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. Харьков : Вища школа, 1985. С. 108, 109.

В целом следует согласиться с мнением, что доказательство и доказывание являются и процессуальным фундаментом, и процессуальным стержнем¹⁰. Связано это с выполнением субъектами доказывания познавательной функции в административном процессе, которому свойственны закономерности, лежащие в основе любого процесса познания.

Особенности доказывания в административном процессе выражаются в том, что, с одной стороны, оно осуществляется при производстве по разным видам административных делитов¹¹ (в этом случае это делает административный процесс сходным с уголовным процессом), с другой — правоотношения, возникающие при рассмотрении дел о спорах с органами государственной власти (в этом случае используются положения Кодекса административного судопроизводства РФ, Арбитражного процессуального кодекса РФ и ряда других федеральных законов, что позволяет использовать достижения теории доказывания в гражданском и арбитражном процессах). В то же время производство по рассмотрению специфических категорий дел, связанных с предоставлением государственных услуг, осуществлением государственного контроля, а также нормотворческое производство — всё это значительно отличает административный процесс от других видов юридических процессов, что не может не отразиться на доказывании по административным делам. Это позволяет сделать вывод о том, что теория доказывания в административном процессе не может обойтись без результатов соответствующих научных исследований в других юридических процессах.

Необходимо учитывать, что установление истины в процессе административно-процессуальной деятельности обуславливает гносеологический аспект административного процесса

как вида практики. При этом в условиях развития административного процесса как отдельной отрасли права необходимо, на наш взгляд, особенно внимательно отнестись к проблемам теории доказательств, так как административный процесс вбирает в себя теоретические и практические результаты в области доказывания, полученные в других отраслях права, в первую очередь административного права — в виде производства по делам об административных правонарушениях и административно-дисциплинарных производствах, уголовный процесс и гражданский процесс. Так, в Арбитражном процессуальном кодексе РФ остался раздел 3 «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений». Следует согласиться с мнением В. А. Новицкого, который утверждает: «Проблемы процессуального доказывания и следующего за ним правоприменения в общеправовом ракурсе приобретают колоссальное значение в период правовых реформ, поскольку именно эти понятия обеспечивают реальную возможность защиты права цивилизованным путем в демократическом государстве»¹².

На исследования вопросов доказывания в административном процессе, в отличие от других видов юридического процесса, влияют собственные представления исследователя на сущность административного процесса. Очень часто доказывание исследуется только применительно к производству по делам об административных правонарушениях или, как в последнее время, в административном судопроизводстве.

Все вышесказанное свидетельствует об актуальности рассматриваемой темы и о необходимости ее всестороннего рассмотрения.

¹⁰ См: *Аверин А. В.* Истина и судебная достоверность (Постановка проблемы). СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2007. С. 229.

¹¹ Под административными деликтами в данной работе понимаются как административные правонарушения, так и административно-дисциплинарные проступки (в том числе коррупционные правонарушения, не содержащие в себе признаки преступлений, и проступки, повлекшие за собой причинение материального ущерба).

¹² См.: *Новицкий В. А.* Теория российского процессуального доказывания и правоприменения. Ставрополь : Изд-во СГУ, 2002. С. 4.

Как отмечалось, доказывание в административном процессе имеет свои особенности, которые отличают его от доказывания в других видах юридического процесса. На наш взгляд, можно выделить его следующие особенности.

Во-первых, для доказывания в административном процессе существует своя нормативная правовая база. Недостатком является то, что отсутствует какая-либо систематизированность административно-процессуальных норм. Нормы, регулирующие вопросы доказывания в административном процессе, содержатся в разных нормативных правовых актах:

- а) в законах: Кодексе РФ об административных правонарушениях, Кодексе административного судопроизводства РФ, федеральных законах «О статусе военнослужащих», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.;
- б) в подзаконных нормативных правовых актах: Положении о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1066; Порядке проведения служебной проверки в органах, организациях и подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденном приказом МВД России от 26.03.2013 № 161; Кодексе профессиональной этики адвоката, принятом I Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003; Кодексе профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации, утвержденном Минюстом России 19.01.2016, и др.

В связи с наличием большого количества нормативных правовых актов нет выработанного единого подхода к доказыванию по административным делам.

Во-вторых, необходимо учитывать, что система административного процесса включает в себя разные группы административных производств: административно-юрисдикционные производства, где наиболее полно разработаны вопросы доказывания (правда, следует учитывать, что в основном рассматривались проблемы доказывания по делам об административных правонарушениях); административно-процедурные производства, где непонятно, надо ли вести речь о доказывании или об установлении соответствующих фактов по административному делу. Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что процесс доказывания и его правовое регулирование могут отличаться друг от друга в зависимости от особенностей административного производства.

В-третьих, субъекты доказывания. Напомним, что субъектами доказывания, по нашему мнению, будут являться лица, которые в соответствии с административно-процессуальными нормами наделены процессуальными правами и обязанностями по собиранию, проверке и оценке административно-процессуальных доказательств. Необходимо учитывать, что в доказывании по административным делам принимают участие не только государственные органы и их должностные лица, государственные, негосударственные организации, коммерческие организации, но и некоммерческие организации и их должностные лица, а также граждане или субъекты, имеющие специальный административно-правовой статус (адвокаты, нотариусы, государственные служащие).

В-четвертых, способы собирания доказательств. Под такими способами следует понимать административно-процессуальные действия, являющиеся разновидностью мер административно-процессуального обеспечения, направленные на обнаружение, процессуальное закрепление доказательств по административному делу. При этом меры административно-процессуального обеспечения носят двойственный характер. Они могут быть направлены,

с одной стороны, на соби́рание доказательств, с другой — на административно-процессуальное пресечение правонарушений и составление административно-процессуальных документов. В качестве примера следует привести меры процессуального обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях или административно-дисциплинарном производстве.

Например, рассматривая практику Квалификационной коллегии судей Свердловской области по привлечению судей к дисциплинарной ответственности, Н. В. Романенко отмечает, что в ходе проверки полученного сообщения о нарушениях, совершенных судьей, изучаются материалы личного и дисциплинарного дела судьи, материалы непосредственно рассмотренных им с нарушениями уголовных, гражданских, административных дел, при необходимости назначаются экспертизы. На заседании Квалификационной коллегии судей заслушиваются мнения председателя областного суда, председателя соответствующего суда, председателя Совета судей Свердловской области, начальника управления Судебного департамента Свердловской области. Не исключен также опрос свидетелей, потерпевших, исследование аудиозаписей, вещественных доказательств. Особое внимание уделяется статистическим показателям работы судьи, наличию в его адрес жалоб, частных определений¹³.

Пятая особенность вытекает из четвертой и касается использования результатов оперативно-розыскных мероприятий в доказывании по некоторым административным делам. Согласно ч. 3 ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» могут проводиться оперативно-розыскные мероприятия по коррупционным правонарушениям, а следовательно, их результаты могут быть использованы в доказывании по административным делам, связанным с совершением государственными служащими коррупционных правонарушений, имеющих административно-дисциплинарный характер.

В-шестых, все вышеперечисленные особенности показывают, что доказывание в административном процессе может отличаться в зависимости от вида административного производства (например, административно-юрисдикционные производства и административно-процедурные производства). Такие отличия носят самый разнообразный характер: разное нормативное правовое регулирование, субъектный состав, виды административно-процессуальных действий.

В-седьмых, осуществление доказывания в процессе административно-процедурного производства.

В связи с этим попробуем проанализировать, как связаны между собой понятия «доказывание» и «административные процедуры». По всей видимости, для того, чтобы ответить на вопрос о наличии или об отсутствии связи между этими понятиями, необходимо установить, носят ли административные процедуры познавательный характер.

Напомним, что в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» административная процедура официально имеет два значения:

- 1) согласно п. 18 Правил разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора), административной процедурой является логически обособленная последовательность административных действий при осуществлении государственного контроля (надзора), имеющих конечный результат и выделяемых в рамках осуществления государственного контроля (надзора);
- 2) в соответствии с п. 15 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг под административной процедурой понимается логически обособленная после-

¹³ См.: Романенко Н. В. О практике Квалификационной коллегии судей Свердловской области по привлечению судей к дисциплинарной ответственности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 78.

довательность административных действий при предоставлении государственных услуг и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, имеющая конечный результат и выделяемая в рамках предоставления государственной услуги.

Исходя из вышесказанного, можно сделать логичный вывод о том, что административные процедуры связаны с деятельностью и конечным результатом этой деятельности. В обоих случаях результатом административных действий будет принятие административно-процессуального решения. Такое решение должно быть обоснованно и подтверждено соответствующими сведениями о конкретных фактах. Обычно такими сведениями являются средства доказывания.

Например, в соответствии с ч. 3 ст. 16 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в процессе проведения проверки при осуществлении государственного контроля могут собираться следующие средства доказывания: протоколы отбора образцов продукции, проб исследования объектов окружающей среды; заключения проведенных исследований, испытаний и экспертиз; объяснения работников юридического лица; предписания об устранении выявленных нарушений и иные документы. Одним из важных административно-процессуальных документов, составляемых при осуществлении административных процедур в рамках государственного контроля, — акт проверки, требования к которому также устанавливаются ст. 16 вышеуказанного Федерального закона. Важное доказательственное значение имеет такое административно-процессуальное действие, как контрольная закупка. На доказательственное значение результатов таких проверок указывает ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно которым такие результаты не могут являться доказательствами в случае

грубых нарушений установленных требований к организации и проведению проверок.

Определяя место доказывания при осуществлении административных процедур по предоставлению государственных услуг, необходимо обратиться к понятию «государственная услуга». В частности, в соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственной услугой является деятельность по реализации функций органов, предоставляющих государственные услуги, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Таким образом, можно выделить следующие основные термины, составляющие понятие «государственная услуга»: 1) деятельность; 2) функции; 3) запросы заявителей; 4) пределы полномочий органов, предоставляющих государственные услуги. Следует отметить, что субъектами доказывания при предоставлении государственных услуг являются не только государственные органы и граждане или юридические лица, обратившиеся за получением государственной услуги, но и многофункциональные центры и другие организации, которым делегированы соответствующие полномочия по предоставлению государственных услуг.

При этом деятельность по установлению фактов, дающих основание для получения государственной услуги, осуществляется посредством требования от заявителя: а) представления документов и информации; б) осуществления действий, связанных с обращением в иные государственные органы, и др. В качестве примера можно привести государственную услугу по регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств. Так, Административный регламент предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и кре-

стьянских (фермерских) хозяйств определяет исчерпывающий перечень документов, необходимых для получения государственной услуги. Подачу документов следует рассматривать как действия, направленные на предоставление сведений о фактах, необходимых для получения государственной услуги.

Таким образом, исходя из вышесказанного, следует констатировать:

1) доказывание в административном процессе — это разновидность познавательной деятельности, имеющая свои особенности,

отличающие ее от доказывания в других видах юридического процесса;

2) доказывание осуществляется не только в административно-юрисдикционных производствах административного процесса, но и в административно-процедурных;

3) под доказыванием в административном процессе мы можем понимать деятельность уполномоченных на то должностных лиц, участников административного процесса, включающую в себя сбор, проверку и оценку доказательств по административному делу.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Аверин А. В. Истина и судебная достоверность (постановка проблемы). — СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2007. — 466 с.
2. Большая российская энциклопедия : в 30 т. — Т. 9. — М. : Большая российская энциклопедия, 2007. — 767 с.
3. Большой толковый словарь русского языка. — СПб. : Норинт, 1998. — 1536 с.
4. Морковкин В. В., Богачёва Г. Ф., Луцкая Н. М. Большой универсальный словарь русского языка. — М. : Словари XXI века; АСТ-Пресс Школа, 2016. — 1456 с.
5. Новицкий В. А. Теория российского процессуального доказывания и правоприменения. — Ставрополь : Изд-во СГУ, 2002. — 584 с.
6. Романенко Н. В. О практике Квалификационной коллегии судей Свердловской области по привлечению судей к дисциплинарной ответственности // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2015. — № 4. — С. 77—81.
7. Халиков А. Н. Новое понимание доказательств и системы доказывания в уголовном судопроизводстве // Государство и право. — 2014. — № 9. — С. 45—52.

Материал поступил в редакцию 19 марта 2019 г.

THEORETICAL ASPECTS OF PROVIDING EVIDENCE IN ADMINISTRATIVE PROCESS

Pavel E. Spiridonov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Theory and History of the State and Law, St. Petersburg University of State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia
prosp. Moskovskiy, d. 149, St. Petersburg, Russia, 196105
pavelspiridonov@rambler.ru

Abstract. *The article deals with theoretical aspects of providing evidence in administrative process. Attention is drawn to the importance of evidence for administrative procedural practice. It is concluded that the administrative process is aimed at understanding the truth in the context of administrative cases. At the same time, evidence in administrative proceedings has its own features that distinguish it from evidence in other types of legal proceedings. One of the major shortcomings is the lack of systematization of administrative and procedural rules. It is noted that the measures of administrative and procedural support are twofold in nature. On the one hand, they can be aimed*

at collecting evidence, on the other hand — at administrative-procedural prevention of offenses and drafting of administrative-procedural documents. An attempt has been made to substantiate that the process of providing evidence is present not only in such traditional administrative proceedings as proceedings in cases of administrative offenses or in administrative and disciplinary proceedings, but also in administrative and procedural proceedings. Attention has been focused on types of administrative and procedural actions undertaken in the process of providing evidence in administrative and procedural proceedings.

Keywords: *legal process, administrative process, administrative-jurisdictional proceedings, administrative-procedural proceedings, proving, process of proof, measures of administrative-procedural ensuring, administrative and procedural actions, truth in the administrative process.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Averin A. V. Istina i sudebnaya dostovernost' (Postanovka problemy). — SPb. : Izd-vo R. Aslanova «Yuridicheskij centr-Press», 2007. — 466s.
2. Bol'shaya rossijskaya enciklopediya : v 30 t. — T. 9. — M. : Bol'shaya Rossijskaya enciklopediya, 2007. — 767 s.
3. Bol'shoj tolkovyj slovar' russkogo yazyka. — SPb. : Norint, 1998. — 1536 s.
4. Morkovkin V. V., Bogachyova G. F., Luckaya N. M. Bol'shoj universal'nyj slovar' russkogo yazyka. — M. : Slovare XXI veka; AST-Press Shkola, 2016. — 1456 s.
5. Novickij V. A. Teoriya rossijskogo processual'nogo dokazyvaniya i pravoprimereniya. — Stavropol' : Izd-vo SGU, 2002. — 584 s.
6. Romanenko N. V. O praktike Kvalifikacionnoj kollegii sudej Sverdlovskoj oblasti po privlecheniyu sudej k disciplinarnoj otvetstvennosti // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2015. — № 4. — S. 77—81.
7. Halikov A. N. Novoe ponimanie dokazatel'stv i sistemy dokazyvaniya v ugovnom sudoproizvodstve // Gosudarstvo i pravo. — 2014. — № 9. — S. 45—52.