

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Е. И. Мурашова\*

## Проблемы доказывания в рамках досудебного (внесудебного) обжалования

**Аннотация.** Проблема доказательств и доказывания в рамках досудебного (внесудебного) обжалования действий (бездействия) и решений государственных органов и должностных лиц в настоящее время недостаточно освещена в доктрине административного права ни в части определения общих понятий, ни в части схемы реализации прав и обязанностей участников процесса доказывания. Анализ нормативных положений и научных трудов позволяет сделать выводы о сложности и противоречивости данной проблемы, решение которой должно учитывать интересы граждан и коллективных субъектов, с одной стороны, и не допускать чрезмерную зарегулированность отдельных административных отношений, которая будет препятствовать государственным органам и должностным лицам осуществлять предоставленные им полномочия, — с другой.

**Ключевые слова:** доказывание при обжаловании, внесудебное обжалование, досудебное обжалование, доказательства в административном процессе, административный процесс, обжалование решений, обжалование действий (бездействия), проблемы доказывания, субъект доказывания, решение по жалобе.

**DOI:** 10.17803/1994-1471.2016.68.7.050-056

**И**нститут досудебного (внесудебного) обжалования действий (бездействия), решений государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц широко применяется как инструмент обеспечения соблюдения прав и свобод граждан. В рамках рассматриваемого института невластный субъект получает возможность публично выразить несогласие с совершенным в его отношении действием (бездействием) властного субъекта и передать свое дело путем обжалования для рассмотрения вышестоящим органом или должностным лицом. При этом общеправовые принципы справедливости, верховенства права и равноправия требуют, чтобы вышестоящий

орган или должностное лицо при рассмотрении жалобы и принятии решения основывались на сведениях, достоверность которых не может быть подвергнута сомнению в силу соблюдения предусмотренной законом процедуры их получения, которая, в свою очередь, призвана исключить возможность подлога. С этой точки зрения вопросы доказывания в процессе досудебного (внесудебного) обжалования представляются одними из ключевых, что обуславливает их актуальность и важность как для науки, так и для правоприменения.

В теории права исследователи различно определяют понятие доказывания. Так, Алексеев С. С. полагает, что доказывание необходимо

---

© Мурашова Е. И., 2016

\* Мурашова Екатерина Игоревна, аспирантка отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ  
MurashovaOUT@gmail.com  
117218, г. Москва, Большая Черемушкинская ул., 34

понимать в широком и узком смысле. Доказывание в широком смысле — это деятельность субъектов, направленная на установление с помощью юридических доказательств истинности обстоятельств дела<sup>1</sup>. В узком смысле понятие доказывания довольно близко к понятию логического доказывания, то есть аргументирования, когда оно состоит в деятельности по обоснованию выдвигаемых доводов и возражений, по убеждению в их истинности тех или иных лиц<sup>2</sup>. А. В. Малько определяет доказывание как юридически оформленную деятельность субъектов, направленную на установление с помощью доказательств объективной истины по делу<sup>3</sup>. А. И. Трусов называет доказывание процессом установления фактов<sup>4</sup>.

Многие ученые сходятся на понимании в качестве результата доказывания установления достоверных, истинных обстоятельств дела. Однако понятия достоверных и истинных фактов зачастую не дифференцируются, что не может быть признано бесспорным. Как верно указывал Ф. П. Васильев, «истинность характеризует отношение нашего знания к отражаемому объекту, их соответствие друг другу, а достоверность, кроме того, — обоснованность нашего знания и сознание этой обоснованности. Догадка, предположение, гипотеза могут быть истинны, т.е. соответствовать действительности, но лишь будучи обоснованы, доказаны, они превратятся в достоверное знание»<sup>5</sup>. Таким образом, результатом доказывания являются именно достоверные факты, при этом обоснованны они должны быть для субъекта, уполномоченного на принятие решения по делу. Нельзя не отметить, что обоснованность

для властного субъекта заключается в первую очередь в доказанности фактов средствами, полученными в предусмотренном законом порядке, т.е. доказательства, полученные с нарушением закона, независимо от содержания и обоснованности для субъекта, не могут подтверждать факты, которые лягут в основу решения по делу.

Нормативное регулирование доказывания в административном законодательстве состоит из разрозненных отраслевых нормативных правовых актов, основная масса которых регламентирует доказывание в судопроизводстве. Это связано прежде всего с тем, что многие административисты отождествляют административный процесс и административное судопроизводство. Так, например, в статье «Административное право России: к вопросу о необходимости разработки новых концепций развития» профессор Ю. Н. Стариков пишет: «Однако под административным процессом мы понимаем административное судопроизводство по соответствующим видам административно-правовых споров»<sup>6</sup>. Нельзя не отметить, что доказательства и доказывание не только регулируются, но и в большей степени изучаются в рамках так называемого «судебного права»<sup>7</sup>, оставляя без внимания область досудебного (внесудебного) процесса, в том числе по обжалованию действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Единое понятие обжалования также законодательно не установлено. Толковый словарь Ушакова определяет: «Обжаловать — подать официальную жалобу в высшую инстанцию, протестуя против какого-н. решения, поста-

<sup>1</sup> Коваленко А. Г. Регулирование ГПК РСФСР объяснений сторон как средства доказывания // Проблемы применения и совершенствования ГПК РСФСР : сб. науч. трудов. Калинин : КГУ, 1984.

<sup>2</sup> Коваленко А. Г. Институт доказывания в гражданском и арбитражном судопроизводстве. М. : Норма, 2002.

<sup>3</sup> Козлов А. С. О концептуальности теории доказательств в юрисдикции // Актуальные проблемы теории юридических доказательств. Иркутск, 1986.

<sup>4</sup> Колдин В. Я. Судебная идентификация. М. : ЛексЭст, 2002.

<sup>5</sup> Васильев Ф. П. Теория доказательств в административном процессе. Процесс доказывания. Понятие и содержание процесса доказывания // Вестник Чувашского университета. 2006. № 3.

<sup>6</sup> Стариков Ю. Н. Административное право России: к вопросу о необходимости разработки новых концепций развития/Стариков Ю. Н //Административное право и процесс. 2004 . № 1. С. 2—5.

<sup>7</sup> Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. М., 1910. Т. 1. С. 4; Полянский Н. Н. Вопросы теории советского уголовного процесса / под ред. Д. С. Карева. М., 1956. С. 228.

новления; опротестовать»<sup>8</sup>. Согласно статье 4 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>9</sup> (далее — Закон об обращениях) жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Как следует из этого определения, Закон об обращениях устанавливает, что жалоба подается для защиты или восстановления нарушенных прав. Однако процессуальное законодательство расширяет перечень случаев для подачи жалобы на решения, действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Так, недавно принятый Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в статье 218 предоставляет право на обращение в суд с требованием об оспаривании решений, действий (бездействия) в случае нарушения или оспаривания таким решением, действием (бездействием) прав, свобод и законных интересов заявителя, а также в случае создания препятствий к осуществлению прав, свобод и законных интересов либо незаконного возложения каких-либо обязанностей<sup>10</sup>. Аналогичная норма содержалась в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации<sup>11</sup> до вступления в силу Кодекса административного судопроизводства РФ.

Целесообразно отметить, что в рамках административного судопроизводства обжалование решений, действий (бездействия) государственных органов можно рассматривать в двух аспектах. Во-первых, как рассмотрение по существу административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными пу-

бличными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, что является частным случаем судебного контроля. Во-вторых, как рассмотрение дел в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях, то есть обжалование решений суда нижестоящей инстанции. Порядок рассмотрения дела в суде регламентирован и содержит правила предоставления доказательств, распределения бремени доказывания и т.д.

При рассмотрении досудебного (внесудебного) обжалования решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц обращает на себя внимание отсутствие регулирования порядка предоставления, принятия, исследования и оценки доказательств, отсутствие указания на обстоятельства, которые подлежат доказыванию, распределения бремени доказывания. Это может объясняться, в том числе исторически сложившимся большим объемом полномочий субъекта, рассматривающего жалобу, и, как следствие, относительно свободным выбором таким субъектом решения по жалобе, то есть возможностью действовать по собственному усмотрению.

Исходя из правовой природы административных отношений, один из субъектов которых обязательно обладает властными полномочиями, бремя доказывания не должно возлагаться на невластного субъекта в силу его незащищенности и ограниченности ресурсов по сравнению с властным субъектом. Как верно указывает В. И. Пиунова, «особенности правового статуса гражданина, в отличие от правового статуса органа администрации, требуют от государства повышенной защиты прав, свобод и законных интересов каждого»<sup>12</sup>.

Если говорить о гражданско-правовых отношениях, в которых субъекты равноправны, каждая сторона обязана представить доказа-

<sup>8</sup> Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка. 1940. URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=37139> (дата обращения: 15.09.2015).

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>10</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>11</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>12</sup> Пиунова В. И. Теоретические и организационные основания институализации административной юстиции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6 (43). С. 1129.

тельства обстоятельств, на которые ссылается. Как писал К. И. Малышев, «истец просит об изменении существующего состояния отношений, ответчик желает только сохранить это состояние, он ничего не требует, ни на кого не нападает. Поэтому если истец не представил доказательств в пользу изменения существующего состояния отношений, ответчик не обязан ничего доказывать со своей стороны. *Onus pro bandi* лежит на том, кто в данный момент потерял бы процесс, если бы ничего или более ничего не было доказано ни с той, ни с другой стороны. Но очевидно, что в момент предъявления иска истец потеряет процесс, если ничего не будет доказано, если не будут приведены основания для изменения существующего состояния или порядка. *Actore non probante, reus absolvitur*»<sup>13</sup>.

Административные правоотношения существенно отличаются от гражданских, в связи с чем бремя доказывания в рамках досудебного (внесудебного) обжалования должно быть возложено на лицо/орган, принявшие решение, по мнению заявителя являющееся неправомерным. Именно властный субъект имеет возможность, пользуясь своими полномочиями, получить необходимые сведения, что стало особенно актуально с введением конструкции межведомственного взаимодействия при оказании государственных услуг<sup>14</sup>.

Таким образом, целесообразно закрепить в нормативных правовых актах, регулирующих порядок досудебного (внесудебного) обжалования решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц обязанность властного субъекта по опровержению сведений, указанных заявителем, и доказыванию правомерности решения, действия (бездействия).

Из вышеизложенного вытекает еще одна проблема доказывания при досудебном (внесудебном) обжаловании — необходимость непосредственного участия субъекта (его представителя), принявшего решение, совершившего действие (бездействие), при рассмотрении жалобы. Так, Закон об обращениях предусматривает самостоятельное принятие органом, долж-

ностным лицом решения по жалобе, используя имеющуюся и полученную дополнительно (на усмотрение такого органа, должностного лица) информацию без очного рассмотрения жалобы со всеми участниками спорного правоотношения. В результате такого бессвязательного рассмотрения жалобы уполномоченный орган, должностное лицо принимает решение по жалобе, руководствуясь:

- а) обжалуемым принятым решением/действием (бездействием) властного субъекта (значимость которого, как правило, определяется выше, чем доводы заявителя);
- б) доводами заявителя, который, например, в силу отсутствия требуемых компетенций и знаний не смог в полной мере изложить все доказательства при подаче жалобы.

Представляется, что решение по такой жалобе не может быть объективным и не может соответствовать декларируемым принципам правового государства, следовательно, необходимо закрепить на законодательном уровне полномочие органа, должностного лица, в производстве которого находится жалоба, привлекать заявителя к ее рассмотрению. Неявка заявителя не должна препятствовать рассмотрению жалобы, однако данное положение обязательно должно быть подкреплено механизмом надлежащего уведомления заявителя о дате и времени рассмотрения жалобы, что вполне доступно в условиях современных средств связи.

Хотелось бы отметить, что досудебное (внесудебное) обжалование можно условно разделить на ведомственное и функциональное. При ведомственном обжаловании заявитель обращается в вышестоящий орган (к вышестоящему должностному лицу), при этом такой орган, должностное лицо, как правило, уполномочено на отмену ранее принятого решения, признание действия (бездействия) неправомерным и принятие нового решения об обязанности совершения действия. Данные полномочия являются характерной чертой контрольной функции государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц.

---

<sup>13</sup> Малышев К. И. Курс гражданского судопроизводства. Изд. 2-е. 1876. Т. I. С. 274—275.

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 28.12.2011 № 1184 «О мерах по обеспечению перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 199.

Функциональное обжалование можно определить как подачу жалобы не субъекту, которому подчинен орган, должностное лицо, решение, действие (бездействие) которого обжалуется, а субъекту, который в силу законодательного наделения полномочиями компетентен рассмотреть жалобу и принять обязательное для исполнения решение. Данные полномочия реализуются в рамках надзорной деятельности. Примером государственного органа, участвующего в процессе функционального обжалования, является Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Законодательная база в части регулирования ведомственного обжалования существует в той или иной степени, регламентируя порядок рассмотрения жалобы, но игнорируя вопросы доказывания. Например, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>15</sup> в статье 30.6 содержит указание на порядок рассмотрения жалобы, на обязательную явку заявителя, однако не дает понимания того, кто и какие обстоятельства должен доказать, учитывая отсутствие требования об обязательной явке лица, решение которого обжалуется. Что же касается функционального обжалования, то полноценно не определен даже процесс рассмотрения жалобы. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>16</sup> ограничивается указанием на то, что прокурор рассматривает и проверяет жалобу, без конкретизации порядка такого рассмотрения. Представляется целесообразным установить правила рассмотрения жалоб государственными органами и должностными лицами при функциональном обжаловании.

Еще одним немаловажным вопросом при рассмотрении института доказывания в рамках досудебного (внесудебного) обжалования является оценка доказательств субъектом принятия решения по жалобе. Административное законодательство должно содержать принципы и порядок оценки представленных доказательств, поскольку это не только является гарантией прав и законных интересов заявителе-

лей, но и минимизирует усмотрение властного субъекта, что способствует предупреждению коррупции, а в совокупности характеризует правовое государство.

Глава 2.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>17</sup> регламентирует порядок досудебного (внесудебного) обжалования решений, действий (бездействия) органа, должностного лица либо служащего, оказывающего государственную либо муниципальную услугу. Часть 4 статьи 11.2 этого Закона содержит в том числе требования к жалобе, в которой обязательно указываются доводы заявителя. К жалобе заявитель может приложить документы, подтверждающие его доводы. Полномочия по запросу (истребованию) у заявителя документов/сведений субъекту принятия решения по жалобе не предоставлены, в результате жалоба рассматривается не в том объеме, в котором надлежит, заведомо допускается ограничение доказательственной базы, истинные обстоятельства не всегда могут быть установлены. Есть основания полагать, что предоставление государственному органу, должностному лицу полномочия по истребованию необходимой информации у заявителя позволит свести к минимуму последствия рассмотрения жалобы в ограниченном объеме. Однако необходимо отметить важность принятия ограничительных мер для недопущения чрезмерного усмотрения властного субъекта при вынесении решения по жалобе. Так, целесообразно установить жесткие сроки для истребования документов/сведений для государственного органа, должностного лица, причем регламентировать разумный срок для предоставления этих документов. Кроме того, установление такого отдельного безусловного основания для отмены решения по жалобе, как истребование доказательств, не относящихся к делу и не положенных в основу решения по жалобе, должно стать сдерживающим фактором для злоупотребления властным субъектом своими полномочиями.

<sup>15</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

Таким образом, анализ действующего нормативного регулирования досудебного (внесудебного) обжалования решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц позволяет сделать вывод об отсутствии надлежащего регламентирования доказывания, статуса доказательств, правил оценки доказательств, что приводит к усеченному рассмотрению жалоб, ограничению прав заявителей и, как след-

ствие, вынесению неправомерных решений. Однако должная реализация предложений по улучшению нормативного регулирования доказывания в рамках досудебного (внесудебного) обжалования может стать первым шагом к реформированию системы досудебного (внесудебного) обжалования и важной составляющей исполнения Стратегии национальной безопасности РФ<sup>18</sup> как нормативной правовой основы национальной безопасности России.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Васильев Ф. П. Теория доказательств в административном процессе. Процесс доказывания. Понятие и содержание процесса доказывания // Вестник Чувашского университета. — 2006. — № 3.
2. Коваленко А. Г. Институт доказывания в гражданском и арбитражном судопроизводстве. — М. : Норма, 2002.
3. Коваленко А. Г. Регулирование ГПК РСФСР объяснений сторон как средства доказывания // Проблемы применения и совершенствования ГПК РСФСР : сборник научных трудов. — Калинин : КГУ, 1984.
4. Козлов А. С. О концептуальности теории доказательств в юрисдикции // Актуальные проблемы теории юридических доказательств. — Иркутск, 1986.
5. Колдин В. Я. Судебная идентификация. — М. : ЛексЭст, 2002.
6. Малышев К. И. Курс гражданского судопроизводства. — Изд. 2-е. — 1876. — Т. I.
7. Пиунова В. И. Теоретические и организационные основания институализации административной юстиции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 6 (43).
8. Полянский Н. Н. Вопросы теории советского уголовного процесса / под ред. Д. С. Карева. — М., 1956.
9. Стариков Ю. Н. Административное право России: к вопросу о необходимости разработки новых концепций развития // Административное право и процесс. — 2004. — № 1.
10. Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка. — М., 1940.
11. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. — М., 1910. — Т. 1.

Материал поступил в редакцию 1 ноября 2015 г.

### PROBLEMS OF PROOF IN PRE-JUDICIAL (EXTRA-JUDICIAL) APPEAL

**MURASHOVA Ekaterina Igorevna** — Postgraduate student of the Department of Administrative Law and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law Under the Government of the Russian Federation

MurashovaOUT@gmail.com

17218, Moscow, ul. Bolshaya Cheremushkinskaya, 34.

**Review.** *The problem of providing evidence and proving in prejudicial (extra-judicial appeal against acts (omissions to act) and decisions of state agencies and state agents is currently being insufficiently covered in the doctrine of administrative law both in terms of defining general concepts and in terms of the mechanism of implementing rights and obligations of the participants of the process of proving. The analysis of regulatory provisions and scientific works leads to the conclusion that this problem is complex and controversial, and to resolve this problem we need to take into account, on the one hand, interests of citizens and collective entities and, on the*

---

<sup>18</sup> Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444

*other hand, to avoid excessive "over-regulation" of certain administrative decisions that will prevent state agencies and state agents from exercising powers conferred on them.*

**Keywords:** *proving on the appeal, extra-judicial appeal, prejudicial appeal, evidence in administrative proceedings, administrative proceedings, appeal against decisions, appeals against the acts (omissions to act), problems of proof, subject of proof, decision on a complaint.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vasil'ev F. P. Teorija dokazatel'stv v administrativnom processe. Process dokazyvanija. Ponjatie i sodержanie processa dokazyvanija // Vestnik Chuvashskogo universiteta. — 2006. — № 3.
2. Kovalenko A. G. Institut dokazyvanija v grazhdanskom i arbitrazhnom sudoproizvodstve. — M. : Norma, 2002.
3. Kovalenko A. G. Regulirovanie GPK RSFSR ob#jasnenij storon kak sredstva dokazyvanija // Problemy primenenija i sovershenstvovanija GPK RSFSR : sbornik nauchnyh trudov. — Kalinin : KGU, 1984.
4. Kozlov A. S. O konceptual'nosti teorii dokazatel'stv v jurisdikcii // Aktual'nye problemy teorii juridicheskikh dokazatel'stv. — Irkutsk, 1986.
5. Koldin V. Ja. Sudebnaja identifikacija. — M. : LeksJest, 2002.
6. Malyshev K. I. Kurs grazhdanskogo sudoproizvodstva. — Izd. 2-e. — 1876. — T. I.
7. Piunova V. I. Teoreticheskie i organizacionnye osnovanija institalizacii administrativnoj justicii v Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2014. — № 6 (43).
8. Poljanskij N. N. Voprosy teorii sovetskogo ugovornogo processa / pod red. D. S. Kareva. — M., 1956.
9. Starilov Ju. N. Administrativnoe pravo Rossii: k voprosu o neobhodimosti razrabotki novyh koncepcij razvitija // Administrativnoe pravo i process. — 2004. — № 1.
10. Ushakov D. N. Tolkovyj slovar' russkogo jazyka. M., 1940.
11. Fojnickij I. Ja. Kurs ugovornogo sudoproizvodstva. — M., 1910. — T. 1.