



УДК 34

## О доказывании в административном процессе Российской Федерации

**Галузо Василий Николаевич**, старший научный сотрудник  
Научно-исследовательского института образования и науки,  
кандидат юридических наук

[vgrmn@yandex.ru](mailto:vgrmn@yandex.ru)

**Аннотация:** В статье обосновано суждение о необходимости обособления доказывания в административном процессе Российской Федерации в качестве разновидности процессуального доказывания. **Ключевые слова:** Российская Федерация, Конституция РФ, судопроизводство, административное судопроизводство, процессуальное доказывание, административный процесс, доказывание.

Предметом данной статьи является доказывание в административном процессе Российской Федерации.

Принятие Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. [1; 2, с. 98–102] активизировало научные изыскания представителей науки административного права.

Так, предметом исследования, осуществленного А. Б. Дудаевым, «стали правовые и процессуальные нормы, закрепляющие конкретные виды доказательств и порядок их использования в производстве по делам об административных правонарушениях» [3, с. 3; 4].

С. Н. Махина фактически проводит разграничение между понятиями «правосудие» и «административное судопроизводство»: «Административный процесс должен рассматриваться как форма правосудия по делам о спорах о субъективном публичном праве. Правосудие (административное судопроизводство) по этой категории дел характеризуется следующими признаками: 1) административное судопроизводство — вид государственной деятельности; 2) правосудие по административным делам осуществляется только судом; 3) осуществление правосудия должно быть детально регламентировано в законе —

UDC 34

## The evidence in the administrative process of the Russian Federation

**Galuzo Vasiliy Nikolaevich**, senior research associate of Research Institute of science and education, candidate of sciences (law)

[vgrmn@yandex.ru](mailto:vgrmn@yandex.ru)

**Annotation:** In the article judgment of need of isolation of proof for administrative process of the Russian Federation as a kind of procedural proof is proved. **Keywords:** Russian Federation, Constitution of the Russian Federation, legal proceedings, administrative legal proceedings, procedural proof, administrative process, proof.

Административно-процессуальном кодексе; 4) правосудие осуществляется путем рассмотрения споров о субъективном публичном праве; 5) правосудие осуществляется по правилам искового производства; 6) отправление правосудия по делам о публичном праве связано с возможностью применения особых мер государственного принуждения» [5, с. 208].

А. А. Пеков, исследуя «институты доказательств и доказывания по делам об административных правонарушениях», формулирует несколько выводов: «Определение понятия доказательства по делам об административных правонарушениях, результаты исследования их юридических свойств и предложенная их классификация»; «Функциональная

схожесть задач административно-юрисдикционного процесса с задачами правосудия наталкивает на мысль, что и органы административной юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях выполняют функцию правосудия»; «Доказывание всегда носит целенаправленный характер. В отличие от «познания», «доказывание» может осуществляться только определенными субъектами, в определенных формах и определенными средствами (доказательствами). По мнению диссертанта, под доказыванием по делам об административных правонарушениях необходимо понимать вид процессуальной деятельности лиц (органов), правомочных принимать решение по



делу об административном правонарушении, и других участников производства по соби- ранию, проверке и оценке доказательств в целях установления истины и решения иных задач производства по делу об административном правонарушении» [6, с. 7, 10, 12–13].

Поиск теоретического обоснования доказы- вания по делам об административных правонарушениях активизировался в связи с принятием [7] и введением в действие [8] Ко- декса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КРФоАП). Широко распространенная аббревиатура «КоАП РФ» не имеет правового обоснования.

Закоперщиком в этом процессе факти- чески выступила О. В. Чекалина: «Многие годы административно-юрисдикционная дея- тельность отождествлялась с производством по делам об административных правона- рушениях»; «Концепция административной юрисдикции, разработанная в 60–80 годы, не отражает в полной мере объективные за- кономерности современного состояния этой проблемы» [9, с. 3, 5]. Этим же автором вы- сказано несколько представляющих интерес суждений: «...в настоящее время, ввиду от- сутствия в России специальных административных судов, а также с учетом действующего законодательства, более правильной представляется точка зрения, согласно кото- рой в качестве субъекта административной юрисдикции следует признавать не только органы исполнительной власти (должност- ные лица), но и органы судебной власти»; «Именно поэтому, в целях избежания пута- ницы в терминологическом аппарате, в связи

с наличием разнообразных концепций адми- нистративного процесса, целесообразно обо- значать административно-процессуальную деятельность юрисдикционного содержания термином «административно-юрисдикцион- ный процесс», а не «административный про- цесс» [9, с. 11, 15].

Наибольший интерес представляют ре- зультаты научных изысканий Ф. П. Васи- льева, который, несмотря на разнообразие использованных терминов («теория процес- суального доказывания», «теория доказы- вания», «теория доказательств»), смог «опре- делить» систему «исторически сложившихся этапов развития процесса доказывания по административным делам»: «На основе про- веденных исследований развитие процесса доказывания по делу можно разделить на следующие этапы: 1. Регулирование процес- са доказывания по делу княжескими устава- ми и указами, по существу, характерно для первоначального этапа формирования и ста- новления правового регулирования в России. 2. Регулирование процесса доказывания по делу царскими указами началось с посте- пенного объединения княжеских вотчин, отдельных (Псковских, Новгородских и др.) государств, с созданием Российского государ- ства с сильным централизованным аппаратом управления. 3. Регулирование процесса до- казывания по делам об административных правонарушениях нормативными правовы- ми актами советской власти. 4. Регулирова- ние процесса доказывания по делам об ад- министративных правонарушениях нормами КоАП РСФСР. 5. Современное регулирование

процесса доказывания по делам об административных правонарушениях нормами действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который вступил в силу с 1 июля 2002 года» [10, с. 21–22].

Трудно не согласиться с утверждением выше поименованного автора: «Без использования основных положений теории доказывания, а также учета ее специфики становится невозможной научная разработка вопросов, связанных с доказыванием» [11, с. 280].

Результаты научных изысканий, по мнению самого исследователя (А. А. Ветрова), определены как «одно из первых в российском административном праве комплексное исследование проблем доказывания и доказательств в административном процессе» [12, с. 6; 13]. Одним из положений, выработанных поименованным автором, является следующее: «Анализ подходов к понятию доказывания позволяет говорить о юридическом доказывании. Структура юридического доказывания включает в себя определенные элементы, части доказывания. Для уголовного и гражданского процессов характерны общие элементы в структуре доказывания, такие как собирание, проверка и оценка доказательств».

Тем не менее, административно-процессуальное доказывание по своей структуре значительно отличается от уголовно-процессуального и гражданско-процессуального доказывания, так как административный процесс — понятие в структурном отношении более сложное» [12, с. 13].

«Институт доказательств и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях» не оставлен без внимания группой авторов-единомышленников (С. С. Козлов, А. В. Жуйков и Е. Ю. Хохлова) [14, с. 2, 226–228].

В учебной публикации, определенной ее автором (В. Д. Сорокин) как «первым в отечественном правоведении учебником по административно-процессуальному праву», одна из глав поименована как «Производство по делам об административных правонарушениях» [15, с. 2, 526–555].

Б. Г. Гаприндашвили оперирует термином «административно-процессуальный институт доказательств» («Предметом исследования является совокупность административно-правовых норм, образующих административно-процессуальный институт доказательств, а также тенденции и перспективы развития правового института в современных политико-правовых условиях») [16, с. 7].

Авторы-единомышленники (Б. В. Россинский и Ю. Н. Стариков) в учебной публикации в качестве устоявшегося положения доводят до сведения заинтересованных читателей следующее: «Доказывание — это процесс установления объективной истины по делу, содержанием которого является собирание, исследование, оценка и использование доказательств» [17, с. 758–759].

И. В. Панова определяет место административного судопроизводства в системе судопроизводства, а также использует термин «процессуальное доказывание» («Таким образом, административное судопроизводство



— это не деятельность администрации, а вид российского судопроизводства по рассмотрению административных дел в особом порядке, регламентированном нормами административно-процессуального права»; «Процессуальное доказывание заключается в выявлении (собираении) и процессуальном оформлении, исследовании и оценке доказательств») [18, с. 143, 312].

Положения теории доказательств использует А. В. Иванов при исследовании «спорных налоговых правоотношений» [19].

«Институт доказательств и доказывания» избирается в качестве предмета научного изыскания Т. В. Казиной («Институт доказательств и доказывания занимает центральное место в теории процесса в целом, административного процесса в частности и в производстве по делам об административных правонарушениях в особенности») [20, с. 3].

В наиболее известном учебнике по курсу «Административное право» его авторы (А. П. Алехин и А. А. Кармолицкий) отмечают следующее: «В специальной литературе обсуждение сущности административного процесса ведется вокруг двух наиболее распространенных его концепций: трактовки понятия административного процесса в широком управленческом и узком юрисдикционном смысле. Представляется, что обе эти концепции имеют право на существование: они подтверждаются также действующими нормативными правовыми актами»; «В узком смысле административный процесс — рассмотрение государственными органами споров, возникающих при разрешении индивидуаль-

ных дел, а также применение мер принуждения» [21, с. 410, 411].

Ф. П. Васильев обосновал «теорию двухэтапного подхода к доказыванию» [22, с. 6, 132–139]. В последующем этот же автор обосновал «теорию доказывания по делу об административном правонарушении» [23, с. 10].

Каким же образом разработки ученых — специалистов в области административного и административно-процессуального права учтены в административном законодательстве Российской Федерации?

Ныне в Российской Федерации (с 1 июля 2002 г.) действует Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КРФоАП) от 20 декабря 2001 г. [24].

КРФоАП один из наименее совершенных (в первую очередь, по структуризации) федеральных законов РФ. Чего только стоит двойная нумерация статей, что влечет затруднения при подсчете количества статей в этом нормативном правовом акте. Далее нарушен порядок размещения статей. Относительно доказывания в административном процессе можно выделить раздел III «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях» и раздел IV «Производство по делам об административных правонарушениях». Представляется, что указанные разделы целесообразно объединить в единый раздел — «Доказывание в административном процессе».

Нами не оставлен без внимания и еще один необычный (и по форме, и по содержанию)

нормативный правовой акт, несомненно, подлежащий отнесению к административному законодательству. Речь идет о Федеральном законе РФ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 20 февраля 2015 г. [25], введенном в действие с 15 сентября 2015 г. [26]. Пожалуй, это первый федеральный закон РФ, в наименовании которого использован термин «кодекс». В Российской Федерации все кодексы приравниваются к федеральному закону РФ. Их принятие означает кодификацию определенной отрасли законодательства (гражданское, уголовное и др.). Поэтому предпочтительнее иное наименование Федерального закона РФ от 20 февраля 2015 г. — «Об административном судопроизводстве в Российской Федерации». Это во многом предопределено разграничением понятий «административное судопроизводство» и административное правосудие».

В Федеральном законе РФ от 20 февраля 2015 г. обнаруживаем главу 6 «Доказательства и доказывание» (статьи 59–84). Важность положений статьи 59 Федерального закона РФ от 20 февраля 2015 г. побуждает нас привести ее в полном объеме: «1. Доказательствами по административному делу являются полученные в предусмотренном настоящим Кодексом и другими федеральными законами порядке сведения о фактах, на основании которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного

рассмотрения и разрешения административного дела. 2. В качестве доказательств допускаются объяснения лиц, участвующих в деле, и показания свидетелей, полученные в том числе путем использования систем видеоконференцсвязи, а также письменные и вещественные доказательства, аудио- и видеозаписи, заключения экспертов, электронные документы. 3. Доказательства, полученные с нарушением федерального закона, не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу решения суда».

Анализ положений «гл. 6 Кодекса» Федерального закона РФ от 20 февраля 2015 г. подвигнул И. В. Баранова лишь к следующему «умозаключению»: «...содержащиеся в ней (в главе 6 Федерального закона РФ от 20 февраля 2015 г. — авт.) нормы в целом повторяют ГПК РФ. Вместе с тем нельзя не отметить более логичную структуру и более четкие формулировки, чем в ГПК РФ. В целом понятие «доказательства» фактически не отличается от того, которое дается в ГПК РФ, в качестве родового понятия употребляется термин «сведения о фактах», т. е. материальных доказательствах, а также иные процессуальные и доказательственные факты. В качестве средств доказывания допускаются объяснения лиц, участвующих в деле, показания свидетелей, полученные в том числе путем использования систем видеоконференцсвязи, а также письменные и вещественные доказательства, аудио- и видеозаписи, заключения экспертов, электронные документы» [27, с. 103].

Изложенное позволяет нам высказать не-

сколько суждений.

1. Основу административно-процессуального доказывания, как одного из видов государственной деятельности, составляет исключительно теория доказывания. Все иные наименования (теория доказательств, теория доказывания и доказательств и др.) представляются несовершенными.

2. Правовая основа доказывания в административном процессе закреплена в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КРФоАП) от 20 декабря 2001 г.

3. Федеральный закон РФ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 20 февраля 2015 г. не предназначен для регулирования административно-процессуального доказывания. Иначе говоря, недопустимо отождествление терминов «административное судопроизводство» и «административное правосудие» (всякое административное правосудие является административным судопроизводством, но не всякое административное судопроизводство является административным правосудием).

### Примечания

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. N 31. Ст. 4398.

2. Галузо В. Н. Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Государство и право. 2014. N 11.

3. Дудаев А. Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

4. Дудаев А. Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях. Белгород: БЮИ МВД России, 2009.

5. Махина С. Н. Административный процесс (теория, перспективы развития): монография. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2000.

6. Пеков А. А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 20.12.2001 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 1. Часть I. Ст. 1; 2017. N 1. Часть I. Ст. 51.

8. О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: ФЗ РФ от 20.12.2001 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 1. Часть I. Ст. 2.

9. Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

10. Васильев Ф. П. Доказывание по делу об административном правонарушении: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

11. Васильев Ф. П. Доказывание по делу об административном правонарушении: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005.

12. Ветрова А. А. Доказывание и доказательство в административном процессе: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
13. Ветрова А. А. Доказывание и доказательство в административном процессе: монография. Волгоград: Издательство ВолГМУ, 2010.
14. Козлов С. С., Жуйков А. В., Хохлова Е. Ю. Институт доказательства и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях: монография. Хабаровск: НОУ ВПО «Дальневосточный институт менеджмента, бизнеса и права», 2006.
15. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Юридический центр Пресс, 2008.
16. Гаприндашвили Б. Г. Доказательства в административном процессе: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009.
17. Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009.
18. Панова И. В. Административно-процессуальное право России. 3-е изд., пересмотр. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011.
19. Иванов А. В. Доказательства на стадии досудебного урегулирования спорных налоговых правоотношений: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
20. Казина Т. В. Доказательства и доказывание в производстве об административных правонарушениях: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.
21. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Зерцало-М., 2013.
22. Васильев Ф. П. Доказывание на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003.
23. Васильев Ф. П. Доказывание по делу об административных правонарушениях: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
24. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. N 1. Часть I. Ст. 1; 2016. N 7. Ст. 918.
25. Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. N 10. Ст. 1391; N 27. Ст. 3981; 2016. N 1. Часть I. Ст. 45.
26. О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: ФЗ РФ от 20.02.2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. N 10. Ст. 1392.
27. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации. М.: Проспект, 2016.