

Сидельник Иван Михайлович**Sidelnik Ivan Mikhailovich**

аспирант кафедры гражданского
и административного судопроизводства
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

PhD student,
Civil and Administrative
Proceedings Department,
Kutafin Moscow State Law University

О ПРЕЗУМПЦИИ НЕЗАКОННОСТИ В КОДЕКСЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

CONCERNING THE PRESUMPTION OF ILLEGALITY IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Аннотация:

В статье рассматривается вопрос целесообразности теоретического выделения презумпции незаконности правового акта. Определяются причины несостоятельности существования данного правового предположения. Уделяется внимание негативным последствиям, которые могут возникнуть в случае закрепления презумпции незаконности в действующем законодательстве. Автор рассуждает о понятии законности и его содержании. Выделены требования, которым должен соответствовать законный правовой акт (содержательное, формальное, системное). Устанавливаются пределы действия законности. Описаны особенности доказывания при рассмотрении дел, связанных с оспариванием правовых актов. Обсуждается проблема невыполнения обязанности доказывания законности правового акта государственными органами, что стимулирует судебные органы к активным действиям со своей стороны. Активность суда ставит под сомнение необходимость выделения презумпции незаконности в данной категории дел.

Ключевые слова:

презумпции, законность правового акта, бремя доказывания, доказательственное правило, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Summary:

The paper discusses the feasibility of theoretical identification of the presumption of illegality of the legal act. The reasons for the failure of this legal assumption are determined. The focus is on the negative consequences that can arise if the presumption of illegality is consolidated in the current legislation. The author considers the concept of legality and its content. The research reveals the substantive, formal, and system-based requirements of legality to be met by a legal act. The scope of legality is established. The research describes the specific features of proof when considering proceedings related to challenging legal acts. In the author's opinion, the failure to fulfill the obligation to prove the legality of the legal act by the state authorities encourages the judiciary to take active measures on its part. The court activity calls into question the need to identify the presumption of illegality in such proceedings.

Keywords:

presumptions, legality of legal act, burden of proof, evidentiary rule, Administrative Procedure Code of the Russian Federation.

Презумпция – предположение о наличии или отсутствии предметов (явлений), основанное на связи между ними и предметами (явлениями) наличными, подтвержденное предшествующим опытом [1, с. 13]. Возможно охарактеризовать презумпцию как особое средство регулирования общественных отношений, имеющее отличительные особенности, позволяющие отграничить презумптивные нормы от других. Основное назначение презумптивных норм заключается в возможности определить существование фактов без осуществления доказательственной деятельности в полном смысле этого слова. Таким образом сокращается время рассмотрения и разрешения дела, экономятся денежные средства участников процесса, облегчается общая нагрузка судей. Взаимосвязь презумпций с другими правовыми институтами, принципами, бременем доказывания, преюдицией ярко выражена. Безусловно, значимость правовых предположений сложно переоценить, активное исследование и повышенное внимание к данному правовому явлению только подчеркивают его важность. Однако при поиске новых презумпций следует обратить внимание на тот факт, что обнаружение и выделение правовых предположений должны быть обоснованными.

В научной юридической литературе довольно часто упоминается неоднозначная презумпция незаконности оспариваемого акта в рамках гражданского судопроизводства [2]. Так как Кодекс об административном судопроизводстве Российской Федерации (КАС РФ) является копией Гражданского процессуального кодекса РФ и норма перекочевала из одного кодекса в другой, то можно говорить, что данная тема является актуальной. Тем более некоторые ученые подтверждают в своих работах существование данной презумпции в КАС РФ [3, с. 218].

Для того чтобы рассуждение о презумпции законности было предметным, необходимо пояснить, что вообще представляет собой законность нормативно-правового акта. Согласно ч. 7 ст. 213

КАС РФ [4], предметом судебного спора является законность оспариваемого правового акта. Полноценного определения законности в Кодексе не содержится, однако в ч. 8 ст. 213 КАС РФ понятие законности конкретизируется через перечисление требований, предъявленных к законному акту.

Требования законности можно условно разделить на три вида.

1. **Содержательное** – принятые акты не должны нарушать права, свободы и законные интересы административного истца и лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление.

2. **Формальное** – законодательно установлены формальные требования, которым должен соответствовать законный акт. Этот вид требований можно разделить на несколько подвидов.

2.1. Акт должен быть издан в соответствии с установленной *подведомственностью*, т. е. у государственного органа должны быть соответствующие полномочия, закрепленные законодательно. Нарушение данного положения негативно сказывается на работе механизма государственных органов, составляя угрозу целостности единства государственной власти. Выход за рамки заранее определенной компетенции делает невозможным реальное исполнение акта подчиненными органами.

2.2. *Собственно формальные требования* – акт должен иметь соответствующую форму и вид, с обязательным указанием наименования органа, его принявшего, названия, порядкового номера, даты принятия и т. д. Указанное требование обеспечивает оперативный поиск акта в системе законов.

2.3. *Процедурные требования*, т. е. соблюдены все обязательные последовательные действия (подготовка текста, учет замечаний лиц, участвующих в процессе, и т. д.).

2.4. Должен быть соблюден порядок *опубликования*. Нормативно-правовые акты публикуются в соответствующем официальном источнике, что гарантирует доступ к нему.

3. **Системное** – принятый акт должен быть логическим продолжением актов, обладающих большей юридической силой, и не противоречить им.

В ч. 9 ст. 226 КАС РФ изложены требования, предъявляемые к деятельности органов, наделенных государственными и иными публичными полномочиями. Содержательное и системное требования распространяются как на нормативно-правовые, так и на ненормативные (индивидуальные) акты. Так как деятельность административных органов имеет исполнительный характер, особое внимание следует обратить на требование **обоснованности** принятого решения. Индивидуальный правовой акт в обязательном порядке должен иметь основания для принятия решения, совершения действия (бездействия). Основания предусмотрены соответствующими нормативно-правовыми актами, которыми руководствуются органы исполнительной власти в рамках своей деятельности.

Предполагается, что вышеуказанные требования настолько важны и ожидаемы, что соответствие им акта представляется как само собой разумеющееся. Данное правовое предположение можно отнести к числу высоковероятных. Однако опровергнуть презумпцию законности представляется возможным. Для этого необходимо доказать, что акт не соответствует требованиям законности. Как правило, факт нарушения законности производится на стадии принятия акта. Наиболее опасны нарушения содержательного требования к актам. Субъект, принимающий акт, имея властные полномочия, может воспользоваться своим положением и реализовать свои личные интересы. Принятый акт с подобного рода нарушениями требований законности указывает на то, что субъект, его принявший, имеет правовую деформацию. Умышленное злоупотребление властными полномочиями ведет к подрыву авторитета государства перед гражданами. Нарушения формальных требований не так опасны, однако они свидетельствуют о халатности государственных органов, что также недопустимо.

Таким образом, можно говорить, что законность имеет свои границы. Ее свойства распространяются не на все нормативно-правовые акты, например не присущи недействительным актам. В теории права недействительные акты подразделяют на ничтожные и оспоримые.

Ничтожные акты содержат в себе грубейшие нарушения требования законности. Несоответствие требованиям является настолько очевидным, что их исполнение не представляется возможным. Принятые правовые акты не влекут за собой никаких юридических последствий. Более того, реализация незаконных правовых актов может повлечь за собой ответственность, вплоть до уголовной. В ст. 42 УК РФ предусмотрено, что лицо, совершившее умышленное преступление во исполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения, несет уголовную ответственность на общих основаниях. Законность не распространяет свое действие на эти акты с самого момента их издания. Противоречие действующему законодательству представляется бесспорным.

Оспоримые акты также содержат в себе нарушения требований законности. Такие акты исполняются и влекут за собой юридические последствия, как и обычные правовые акты, изданные государственными органами. Однако действие законности распространяется на них до момента, пока соответствующий орган не признает акт недействительным. Признать оспоримый акт

возможно посредством процедуры оспаривания. Оспорить акт можно как в административном, так и в судебном порядке.

Все же следует помнить, что законный нормативно-правовой акт – это логичный результат деятельности государственных органов. Вероятность принятия недействительного акта государственным органом представляется как исключение из правил. Презумпция незаконности, в свою очередь, утверждает обратное, что требования законности не соблюдены и акты, изданные государственными органами, незаконны. Как видно, сама по себе формулировка презумпции незаконности обжалуемого акта не совсем удачна, так как она противоречит непосредственно смыслу, логике презумпции законности, своим существованием вызывая сложности в понимании. Выделение презумпции незаконности вызывает ряд проблем, которые противоречат общим представлениям о праве, начиная от банальной путаницы презумпций между собой и заканчивая смысловой перегруженностью. Если в теории выделяется презумпция законности, выполняющая определенные функции, зачем нужна вторая, по сути, дублирующая ее? Напомним, что презумпция как логическая конструкция может работать в обоих направлениях. Ссылаясь на презумпцию законности, можно сделать вывод, что акт законен, и наоборот: опровергнув презумпцию незаконности, будет доказано то же самое.

Основная смысловая нагрузка презумпции законности актов заключается в том, что таким образом обеспечивается стабильность законодательного массива. Рассуждение о презумпции незаконности, а тем более законодательное ее закрепление, безусловно, опасно для авторитета государства. Предполагается, что административный истец гипотетически может подать иск об оспаривании любого правового акта, который так или иначе затрагивает его частные интересы. Т. е. получается, что довольно большое количество правовых актов могут быть признаны незаконными. Такой вывод противоречит практике принятия правовых актов. В подавляющем большинстве акты принимаются в соответствии с перечисленными в законодательстве требованиями. Органы, издавшие правовой акт, сами же заинтересованы в его исполнении и следят за законностью. Кроме того, соответствующие органы в лице прокуратуры, органов внутренних дел поддерживают режим законности, оперативно реагируя на все существующие ее нарушения. Контроль над законностью осуществляется судами.

Ранее в ст. 249 ГПК РФ регламентировалась обязанность государственных органов осуществлять деятельность по доказыванию законности принятых актов. Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативно-правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативно-правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие). Это отход от общего правила доказывания. Формулировка нормы ст. 249 ГПК РФ не содержала ключевых слов, которые характеризовали предположительную деятельность в случае недоказанности незаконности правового акта (например, «предполагается», «признается», «считается», «пока не доказано иное» и т. д.).

На настоящий момент статья 249 ГПК РФ перенесена в ст. 62 КАС РФ с соответствующими уточнениями, которые придали ей определенную последовательность. Помимо обязанности государственных органов доказывать законность акта, указывается, что административный истец при предъявлении иска должен не только указать каким, по его мнению, актам противоречит спорный правовой акт (требование к системности), но также, что более важно, привести сведения о нарушении прав, свобод, законных интересов или возникновении реальной угрозы их нарушения принятым актом (требование к содержанию), подтверждая тем самым свою заинтересованность в данном деле. Данное уточнение не только предохраняет суды от необоснованных административных исков, тем самым снижая общую нагрузку на них, но и имеет более важное значение. Подробное изложение обязанности доказывания государственного органа и административного истца, как структурно (в рамках одной статьи 62 КАС РФ), так и содержательно, подтверждает тот факт, что доказательственную деятельность, связанную с вопросом законности акта, ведут оба участника спора.

Скорее можно сказать, что административный истец предоставленными сведениями о нарушении прав актом и противоречии иным актам в какой-то степени опровергает презумпцию законности. Факт несоответствия содержательному и системному требованиям означает незаконность акта, на что и ссылается административный истец в своем заявлении. На наш взгляд, законодатель хотел более тщательно конкретизировать общее положение об обязанности доказывания. Можно согласиться с О.В. Баулиным и Е.А. Наховой [5], утверждающими, что в данной норме презумпции нет, «данное правило доказательственные обязанности перераспределяются без выдвигания какого-либо предположения» [6, с. 94]. Положения ст. 62 КАС РФ обращают

внимание административного истца прежде всего на наиболее важные – содержательное и системное требования. Их будет намного проще доказать, и они более важны и актуальны, так как именно на момент судебного разбирательства осуществляется реальное нарушение прав.

Такой порядок распределения обязанностей обоснован потому, что все сведения, отражающие ход подготовки и принятия правового акта, находятся у государственных органов. Административному истцу будет довольно сложно доказать нарушение процедурных требований законности, так как они подтверждаются в основном документарно. Административному истцу без доступа к производственным бумагам довольно затруднительно обосновать свои требования, но при этом статьей не исключается предоставление таких фактов. Формулировка «иные факты в обоснование своих требований» подразумевает возможность обладания соответствующими производственными бумагами.

Говорить о том, что существует презумпция незаконности, нельзя также и по следующему основанию. Как показывает практика, государственные органы не всегда с полной ответственностью исполняют обязанность по доказыванию законности нормативно-правового акта. Суд в какой-то степени берет на себя часть бремени доказывания, так как обладает процессуальной заинтересованностью. В ст. 3 КАС РФ содержится одна из важнейших задач административного судопроизводства – правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел. Соответственно, суд обязан реагировать на неисполнение обязанности по доказыванию государственным органом.

В случае пассивности государственных органов доказательственную деятельность вправе осуществлять суд, у которого имеются соответствующие полномочия. Например, он вправе по собственной инициативе истребовать доказательства, чтобы верно разрешить спор, выйти за пределы заявленных требований и т. д. Активная роль суда в доказывании подразумевает, что суд может полностью абстрагироваться от имеющихся презумпций и выяснить действительные обстоятельства дела, а именно нарушает ли спорный акт другие акты или нет. Причем нормативно-правовые акты, с которыми будет осуществляться сравнение, будут предполагаться законными. На данном примере видно, что усиление следственных начал суда преобразует и порядок доказывания. Вполне логично, если суд обладает довольно широкими полномочиями, ему необязательно основывать свое решение на презумпциях (законности/незаконности акта), которые имеют свойства предположительного характера. В случае возникших сомнений или недостаточности доказательств для вынесения решения суд может самостоятельно собрать дополнительные более достоверные факты, не основанные на предположении. Императивность применения правовых предположений в рамках административного судопроизводства уходит на второй план, что еще раз подтверждает нецелесообразность выделения презумпции незаконности.

Можно сделать вывод, что существует только одна презумпция законности. Идея презумпции незаконности выглядит несостоятельной как с теоретической, так и с практической стороны. В ч. 2 ст. 62 КАС РФ описано доказательственное правило, которое подробно распределяет обязанности по доказыванию между сторонами. Административные споры отличаются своей сложностью, так как в их рамках рассматриваются интересы властных и подчиненных субъектов, неравное распределение доказательственной базы между участниками и т. д. Законодатель должен был отреагировать на неравное положение субъектов, сформулировав вышеуказанное доказательственное правило, которое только на первый взгляд напоминает правовое предположение.

Ссылки:

1. Бабаев В.К. Презумпции в советском праве. Горький, 1974. 124 с.
2. Баулин О.В. Распределение обязанностей по доказыванию при разбирательстве дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 1. С. 89–96 ; Иванова М.А. Некоторые процессуальные особенности рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений // Вестник Оренбургского государственного университета. 2010. № 3 (109). С. 58–63 ; Климшина Н.В. Процессуальные аспекты рассмотрения в арбитражных судах дел об оспаривании нормативных правовых актов // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2008. № 4 (17). С. 100–103.
3. Немцева В.Б. Роль кодификации в развитии судопроизводства по «административным делам» // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2015. № 3 (44). С. 216–220.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : утв. федер. законом от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Российская газета. 2015. № 49. 11 марта.
5. Нахова Е.А. Предмет доказывания в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве : науч.-практ. пособие. СПб., 2018. 422 с.
6. Баулин О.В. Указ. соч. С. 94.

References:

- Babaev, VK 1974, *Presumptions in the Soviet law*, Gorky, 124 p., (in Russian).
- Baulin, OV 2012, 'Distribution of responsibilities for proving in administrative and other public law proceedings', *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*, No. 1, pp. 89-96, (in Russian).
- 'Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation: Federal Law No. 21-Φ3 as of March 08, 2015' 2015, *Rossiyskaya gazeta*, No. 49, March 11, (in Russian).
- Ivanova, MA 2010, 'Several procedural features of dealing with public law proceedings', *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo"*, No. 3 (109), pp. 58-63, (in Russian).
- Klimshina, NV 2008, 'Procedural aspects of challenging legal acts in commercial courts', *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo"*, No. 4 (17), pp. 100-103, (in Russian).
- Nakhova, EA 2018, *The fact in proof in the civil process and administrative proceedings*, manual, St. Petersburg, 422 p., (in Russian).
- Nemtseva, VB 2015, 'The role of codification in the development of administrative legal proceedings', *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo"*, No. 3 (44), pp. 216-220, (in Russian).