

СООТНОШЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ ПРИНЦИПА СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ И УСТАНОВЛЕНИЯ ИСТИНЫ ПО ДЕЛАМ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Юрий Хачатурович Рапян,

аспирант кафедры гражданского процесса и трудового права юридического факультета
Белорусского государственного университета (г. Минск)

https://doi.org/10.58741/16818695_2024_1_63

В силу намеченной в Республике Беларусь унификации цивилистических процессуальных законодательств (гражданского и хозяйственного) особую актуальность приобретают вопросы действия некоторых функциональных принципов гражданского судопроизводства и их реализации в исковом производстве и в производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

В марте 2022 г. был опубликован для всеобщего обсуждения проект Кодекса гражданского судопроизводства Республики Беларусь (далее — Проект). 17 августа 2022 г. доработанный Проект был внесен Президентом РБ в палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, а 14 декабря того же года Проект был принят в первом чтении¹.

В Проекте сохранено деление гражданского судопроизводства на виды, одним из которых является производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (подразд. 3 раздела VI). Таким образом, составители Проекта признали обоснованными утверждения белорусских² и российских³ ученых-процессуалистов о необходимости сохранения анализируемого вида производства в системе законодательства о гражданском судопроизводстве.

Одна из важнейших проблем гражданского процессуального права связана с вопросом о достижении истины (получении верных знаний о правоотношениях). Как справедливо отмечал М.К. Треушников, истина — это общая цель всех видов познания (научного, обыденного и судебного)⁴.

Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь (далее — ГПК РБ) в ст. 20 провозглашает принцип выяснения судом действительных обстоятельств дела, в соответствии с которым обязанность представления необходимых для установления истины доказательств возлагается на юридически заинтересованных лиц (в российской

¹ Проект Кодекса гражданского судопроизводства РБ // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3941&p0=2022081001> (дата обращения — 30 октября 2023 г.).

² См., напр.: *Колядко И.Н.* Теоретические предпосылки единого Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь // Теоретико-прикладные проблемы реализации и защиты субъективных прав в контексте инновационного социально-экономического развития общества: Тезисы докладов на международной науч.-практ. конф., посвященной памяти Н.Г. Юркевича. Минск, 20—21 апреля 2018 г. / Отв. ред. О.Н. Здрок. Минск, 2018. С. 497; *Скобелев В.П.* Проблемы и перспективы развития административной юстиции в Республике Беларусь // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум. X международная науч.-практ. конф. (Кутафинские чтения): Материалы конференции: В 4 ч. М., 2016. Ч. 3. С. 125—126; *Синюк Е.В.* Судебный контроль по делам публично-правового характера в странах СНГ // Проблемы управления. 2020. № 1. С. 130.

³ См., напр.: *Треушников М.К.* Развитие гражданского процессуального права России // Творческие поиски в науке гражданского процессуального права. М., 2020. С. 189; *Шерстюк В.М.* Место процессуальных норм и институтов, регулирующих административное судопроизводство, в системе процессуального права // Законодательство. 2020. № 1. С. 68; *Боннер А.Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 4.

⁴ *Треушников М.К.* Судебные доказательства. М., 2021. С. 17.

терминологии и терминологии Проекта — лиц, участвующих в деле), и в качестве исключения процессуальный закон допускает истребование доказательств судом по ходатайству указанных лиц. Принцип установления истины теснейшим образом переплетается с закрепленным в ст. 19 ГПК РБ принципом состязательности.

В тексте Проекта отсутствует прямое обозначение принципа установления действительных обстоятельств дела, но при регулировании состязательности предусмотрена обязанность суда по ходатайству сторон истребовать доказательства, если их представление сторонами⁵ затруднительно (ч. 6 ст. 14). Данное положение является проявлением активности суда в установлении истины по действующему законодательству. При обсуждении теста Проекта некоторые белорусские авторы отмечали неполноту правового регулирования принципа установления истины по делам публично-правового характера с помощью действий суда.

В Российской Федерации после внесения в 1995 г. в ГПК РФСФР 1964 г. существенных изменений, связанных с расширением принципа состязательности, отдельные ученые утверждали, что российский законодатель отказался от принципа объективной истины. И.В. Решетникова и в настоящее время при сопоставлении состязательной и следственной систем судопроизводства пишет: «Смена ориентиров в российском гражданском процессе на рубеже веков привела к отказу от принципа объективной истины, что отразилось в нормах о доказательствах. ... в обязанность суда теперь не входит установление истины по делу»⁶. Вместе с тем, по справедливому замечанию М.К. Треушников, рассуждения «об утрате принципа объективной истины в ходе развития российского гражданского процессуального законодательства строятся, как правило, на общих философских рассуждениях и обосновываются целью деидеологизации правосудия, но не на скрупулезном анализе процессуальных норм»⁷. Схожей позиции придерживался и А.Т. Боннер⁸.

М.К. Треушников, критикуя ученых, считавших, что в гражданском судопроизводстве утрачен принцип объективной истины, отмечал, что в ГПК РФ 2002 г. предусмотрены «дополнительные полномочия суда по собиранию доказательств по делам неисковых судопроизводств, в частности, по делам, возникающим из публичных правоотношений»⁹.

И.М. Зайцев обоснованно полагал, что уровень гражданской процессуальной регламентации производства по делам, возникающим из публичных правоотношений (автор использовал термин «производство по делам, возникающим из управленческих правоотношений») значительно выше, чем у искового производства¹⁰. Данное замечание касается и правил доказывания.

Применительно к гражданскому судопроизводству Республики Беларусь особенности доказывания по публичным делам закреплены в Проекте в главе 32 (общие положения производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений) и § 1 главы 33 (дела, по которым судом осуществляется последующий контроль, обозначены как дела об оспаривании ненормативных правовых актов и действий государственных органов и иных властных субъектов, ущемляющих права частных лиц).

Специфика распределения обязанностей в части доказывания является одним из основных отличий производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, от искового производства. В части 2 ст. 361 Проекта закреплено правило, согласно которому обязанность доказывания законности оспариваемого действия возлагается на властного субъекта, совершившего это действие (аналогичная норма содержится в ч. 4 ст. 229 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь, и имеется

⁵ Проект впервые в истории белорусского законодательства закрепляет институт сторон в производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (ст. 355).

⁶ Решетникова И.В. Доказательственное право Англии и США. М., 2021. С. 66.

⁷ Треушников М.К. Развитие гражданского процессуального права России. С. 188.

⁸ См.: Боннер А.Т. Проблемы установления истины в гражданском процессе М., 2009. С. 12, 289.

⁹ Треушников М.К. Развитие гражданского процессуального права России. С. 187—188.

¹⁰ Вукот М.А., Зайцев И.М. Гражданский процесс России: Учебник. М., 1999. С. 271 (автор главы — И.М. Зайцев).

некоторая схожесть с ч. 2 ст. 339 ГПК РБ, однако в последней речь идет о представлении материалов, послуживших основанием для совершенных действий).

В части 1 ст. 361 Проекта сказано, что по делам публично-правового характера каждая сторона должна доказывать обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений, «если иной порядок распределения обязанностей доказывания не предусмотрен настоящим подразделом». Аналогичный подход установлен в ч. 1 ст. 62 Кодекса административного судопроизводства РФ. Правило о том, что каждая сторона доказывает обстоятельства, на которых она основывает свои требования или возражения, является проявлением состязательного начала. Оно выражается в том, что ряд фактов по делу должен быть доказан именно заявителем (активная и пассивная легитимация, уважительность причин пропуска срока обращения в суд)¹¹, но не касается доказывания главного вопроса изучаемого вида производства — законности и обоснованности обжалуемого (оспариваемого) действия, где должно применяться предписание ч. 2 ст. 361 Проекта¹².

Исходя из этого В.П. Скобелев утверждает, что по делам, возникающим из публичных (административных) правоотношений, «действует презумпция незаконности и необоснованности акта административного правоприменения (следует особо подчеркнуть, что данная презумпция функционирует исключительно в сфере правосудия и только для его целей, за рамки судопроизводства она не выходит)»¹³. Схожего мнения придерживался В.Н. Аргунов, по мнению которого, в ГПК среди прочих основных правил рассмотрения и разрешения дел публичного (административного) производства должны быть указаны доказательственные презумпции¹⁴.

Д.М. Чечот специфику правил распределения обязанностей относительно доказывания в анализируемом виде производства применительно к ГПК РСФСР 1964 г. объяснял так: «Поскольку производство по делам, возникающим из административных правоотношений, должно быть, по нашему мнению, построено по общему принципу жалобы на соответствующим образом оформленное действие (акт) административного органа и поскольку само это действие органа должно быть соответствующе мотивировано, постольку административный орган должен располагать доказательствами, подтверждающими законность и обоснованность его действия. ... Жалоба ставит под сомнение правильность акта, а поэтому административный орган должен доказать правомерность своих действий. Жалобщик имеет право, но не обязан представлять доказательства»¹⁵. Подобным образом понимают правила распределения обязанностей по доказыванию по публичным делам и современные авторы¹⁶. Для анализируемых дел существуют и иные механизмы получения необходимых доказательств.

Новеллой Проекта в части регламентации обязанностей по доказыванию по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, является указание на право суда истребовать доказательства по своей инициативе. В действующих процессуальных кодексах Республики Беларусь схожей нормы нет.

Аналогичная норма имела в ч. 2 ст. 249 ГПК РФ (до вступления в силу КАС РФ) и в настоящее время закреплена в ст. 63 КАС РФ (без указания на то, у кого истребуются

¹¹ См. об этом: *Раян Ю.Х.* Некоторые особенности доказывания по делам по жалобам на действия должностных лиц органов принудительного исполнения // Юстиция Беларуси. 2021. № 10. С. 75.

¹² См. об этом: *Раян Ю.Х.* Проблемы распределения обязанностей по доказыванию по делам об обжаловании (оспаривании) действий должностных лиц органов принудительного исполнения // Современные тенденции развития цивилистического процессуального права. Минск, 2022. С. 84.

¹³ Административно-правовые споры в социальной сфере: теоретико-прикладные вопросы / Под ред. О.И. Чуприс. Минск, 2016. С. 86 (автор главы — В.П. Скобелев).

¹⁴ *Аргунов В.Н.* Административное и особое производство в гражданском процессе (некоторые проблемы законотворчества и правоприменения) // Законодательство. 1999. № 7. С. 68.

¹⁵ *Чечот Д.М.* Административная юстиция (теоретические проблемы) // Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 426.

¹⁶ См., напр.: Курс доказательственного права: Гражданский процесс. Арбитражный процесс / Под ред. М.А. Фокиной. М., 2014. С. 182 (автор главы — О.В. Баулин); *Белова Т.* Рассмотрение жалоб на нотариальные действия или на отказ в их совершении в порядке гражданского судопроизводства // Судовы веснік. 2018. № 3. С. 70.

доказательства). М.К. Треушников писал: «По этим делам функция судебной власти как одной из ветвей государственной власти сводится к очищению правового поля в государстве от незаконных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов государства и его должностных лиц во имя правого порядка»¹⁷.

Отметим, что в Проекте право суда истребовать доказательства предусмотрено применительно к отдельным категориям публичных дел: о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными действий (бездействия) субъекта, наделенного властными полномочиями (общие положения для дел, по которым осуществляется последующий судебный контроль) — ч. 4 ст. 368; о взыскании задолженностей по налогам, сборам, пошлинам — ч. 3 ст. 399 и о ликвидации юридических лиц — ч. 3 ст. 403.

В части 4 ст. 368 Проекта указывается на возможность истребования доказательств, необходимых для рассмотрения дела и принятия решения, только у органа или должностного лица, которые приняли (издали) оспариваемый ненормативный правовой акт, совершили оспариваемые действия (бездействие) (т. е. у одной из сторон по делу). При этом не учтена возможность наличия таких доказательств у иных лиц.

Считаем, что нужно четко закрепить право истребования судом доказательств по своей инициативе не только от властных субъектов, но и от иных лиц, которые располагают необходимыми доказательствами и не являются заинтересованными лицами по делу¹⁸. Данное предложение, на наш взгляд, будет соответствовать реализации концепции активной роли судьи в производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, и сможет дополнять положения о состязательных началах гражданского судопроизводства.

Еще в 1920-е годы В.А. Рязановский отмечал, что активность суда в собирании доказательств сильно развита в административном процессе и в меньшей степени — в процессе гражданском. Данную особенность автор называл материальным руководством суда процессом, или проявлением официального начала¹⁹.

В качестве иллюстрации нашей позиции сошлемся на подход В.В. Молчанова, по мнению которого в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, активность суда в части истребования необходимых доказательств может выражаться в вызове по своей инициативе и допросе свидетелей для правильного разрешения дела²⁰.

Важным вопросом является связанность суда доводами, содержащимися в заявлении об оспаривании²¹ (жалобе). В соответствии с ч. 1 ст. 339 ГПК РБ при рассмотрении дел публично-правового характера суд проверяет законность и обоснованность действий властных субъектов, а в случаях, указанных законом, — лишь их законность. Белорусский ГПК «обязывает суд проверить правомерность обжалованного действия в полном объеме (т. е. правильность применения как норм материального права, так и правил о процедуре административного правоприменения)»²². Этим обусловлена невозможность повторного обжалования (оспаривания) одного и того же действия по новым мотивам (основаниям) тем же лицом²³.

¹⁷ Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. В.М. Жуйкова, М.К. Треушникова. М., 2007. С. 527—528 (автор главы — М.К. Треушников).

¹⁸ См. об этом: *Ряпан Ю.Х.* Проблемы распределения обязанностей по доказыванию по делам об обжаловании (оспаривании) действий должностных лиц органов принудительного исполнения. С. 86.

¹⁹ *Рязановский В.А.* Единство процесса / Вступ. статья М. К. Треушникова. М., 1996. С. 47.

²⁰ *Молчанов В.В.* Свидетели и свидетельские показания в гражданском судопроизводстве. М., 2010. С. 111.

²¹ Средством защиты права в производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в соответствии с Проектом является заявление, которое восприняло концепцию административного иска. См.: *Колядко И.Н.* Кодекс гражданского судопроизводства как итог и этап судебной реформы // Современные тенденции развития цивилистического процессуального права. С. 51; *Алещенко А.* Производство в суде первой инстанции: некоторые положения проекта Кодекса гражданского судопроизводства // Судовы веснік. 2022. № 4. С. 4.

²² Гражданский процесс. Особенная часть: Учебник / Под общ. ред. Т.А. Беловой, И.Н. Колядко. Минск, 2022. С. 131 (автор параграфа — И.Н. Колядко).

²³ Там же.

Аналогичные правила содержались в ч. 3 ст. 246 ГПК РФ, а сейчас имеются в ч. 3 ст. 62, ч. 7 ст. 213, ч. 8 ст. 226 КАС РФ. М.К. Треушников полагал, что изучаемое правило связано с тем, что при рассмотрении публичных дел суд руководствуется принципом законности²⁴.

В части 2 ст. 368 Проекта предусмотрено, что суд не связан основаниями и доводами, изложенными в заявлении об оспаривании ненормативного правового акта, действий (бездействия) органа, должностного лица.

Представляет интерес опыт Германии в сфере административного судопроизводства. В. Бергманн пишет: «Суд не связывает себя объяснениями участников и их ходатайствами о допущении доказательств... суд не имеет права допустить неудовлетворения иска по причине беспомощности или недостающих сведений со стороны истца. Он должен конкретно указать сторонам, каким образом они успешнее всего могут достичь своей цели. Иными словами, суд может и обязан распространить свои исследования также на обстоятельства, которые не были указаны участниками процесса»²⁵ (курсив наш. — Ю.Р.).

Последний вопрос, который будет нами проанализирован в данной статье, касается круга доказательств по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. В литературе отмечается, что по таким делам доказательствами, как правило, являются официальные документы (решения, постановления, предписания и т. д.)²⁶. Обычно именно по поводу этих документов и возникает спор о праве. Следовательно, в отношении рассматриваемой группы дел невозможно обойтись без такого средства доказывания. В то же время для подтверждения определенных фактов либо для их опровержения использование других доказательств не запрещается. Данное правило М.К. Треушников именовал допустимостью доказательств с «позитивным» содержанием²⁷. Ученый утверждал, что использование норм о допустимости с «положительным» характером полностью соответствует «цели достижения верного знания о фактических обстоятельствах спорного правоотношения, и никакой коллизии этих норм и целей правосудия нет и быть не может»²⁸.

Правила распределения обязанностей в части доказывания по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, приобретают особую значимость только в случаях, когда представленных доказательств недостаточно и их физически невозможно получить.

Все изложенное дает основания полагать, что в изучаемой группе дел принцип установления действительных обстоятельств в определенной степени сужает действие специфического принципа состязательности. Исходя из этого можно говорить об иных условиях достижения истины.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Положения о состязательности с учетом правил распределения обязанностей по доказыванию по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, содействуют установлению истины. Главной особенностью норм о распределении обязанностей по доказыванию по анализируемым делам является обязанность властного субъекта доказать законность (и обоснованность) оспариваемого действия.

2. По делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, суд при выяснении действительных обстоятельств дела не связан ни требованиями

²⁴ См.: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации. С. 525.

²⁵ Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений / Пер. с нем. В.Н. Гиряева. М., 2013. С. XXXIII.

²⁶ Курс доказательственного права: Гражданский процесс. Арбитражный процесс. С. 468 (автор раздела — А.В. Юдин).

²⁷ Треушников М.К. Допустимость доказательств и установление объективной истины в советском гражданском процессе // Творческие поиски в науке гражданского процессуального права. С. 25.

²⁸ Треушников М.К. Судебные доказательства. С. 161.

заявителя, ни возражениями субъекта, наделенного властными полномочиями, против предъявленного средства защиты права.

3. В изучаемом виде производства, как и по исковым делам, функционирует принцип состязательности с учетом нормативного указания возможности содействия суда в истребовании доказательств по ходатайству сторон. Кроме того, принцип состязательности дополняется нормами о праве суда истребовать доказательства по своей инициативе для установления обстоятельств дела. Предлагается нормативно уточнить полномочия суда в части истребования необходимых доказательств по своей инициативе не только у сторон, но и у иных лиц. ■

Ключевые слова

принцип состязательности, принцип установления истины, доказывание, дела из административных и иных публичных правоотношений, проект кодекса гражданского судопроизводства

Список источников

1. Административно-правовые споры в социальной сфере: теоретико-прикладные вопросы / Под ред. О.И. Чуприс. Минск, 2016.
2. Алещенко А. Производство в суде первой инстанции: некоторые положения проекта Кодекса гражданского судопроизводства // Судовы веснік. 2022. № 4.
3. Аргунов В.Н. Административное и особое производство в гражданском процессе (некоторые проблемы законодательства и правоприменения) // Законодательство. 1999. № 7.
4. Белова Т. Рассмотрение жалоб на нотариальные действия или на отказ в их совершении в порядке гражданского судопроизводства // Судовы веснік. 2018. № 3.
5. Викут М.А., Зайцев И.М. Гражданский процесс России: Учебник. М., 1999.
6. Гражданский процесс. Особенная часть: Учебник / Под общ. ред. Т.А. Беловой, И.Н. Колядко. Минск, 2022.
7. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. В.М. Жуйкова, М.К. Треушникова. М., 2007.
8. Курс доказательственного права: Гражданский процесс. Арбитражный процесс / Под ред. М.А. Фокиной. М., 2014.
9. Молчанов В.В. Свидетели и свидетельские показания в гражданском судопроизводстве М., 2010.
10. Ралян Ю.Х. Некоторые особенности доказывания по делам по жалобам на действия должностных лиц органов принудительного исполнения // Юстиция Беларуси. 2021. № 10.
11. Ралян Ю.Х. Проблемы распределения обязанностей по доказыванию по делам об обжаловании (оспаривании) действий должностных лиц органов принудительного исполнения // Современные тенденции развития цивилистического процессуального права. Минск, 2022.
12. Ралян Ю.Х. Судебное обжалование (оспаривание) действий должностных лиц органов принудительного исполнения в системе гражданского процессуального права и законодательства // Юстиция Беларуси. 2023. № 7.
13. Решетникова И.В. Доказательственное право Англии и США. М., 2021.
14. Рязановский В.А. Единство процесса / Вступ. статья М.К. Треушникова. М., 1996.
15. Синюк Е.В. Судебный контроль по делам публично-правового характера в странах СНГ // Проблемы управления. 2020. № 1.
16. Треушников М.К. Допустимость доказательств и установление объективной истины в советском гражданском процессе // Творческие поиски в науке гражданского процессуального права. М., 2020.
17. Треушников М.К. Развитие гражданского процессуального права России // Творческие поиски в науке гражданского процессуального права. М., 2020.
18. Треушников М.К. Судебные доказательства. М., 2021.
19. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы) // Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005.
20. Шерстюк В.М. Место процессуальных норм и институтов, регулирующих административное судопроизводство, в системе процессуального права // Законодательство. 2020. № 1.

Статья поступила в редакцию 09.11.2023, одобрена после рецензирования 10.11.2023, принята к опубликованию 10.11.2023.



Для цитирования:

Ралян Ю.Х. Соотношение действия принципа состязательности и установления истины по делам публично-правового характера в Республике Беларусь // Законодательство. 2024. № 1. С. 63—68.

https://doi.org/10.58741/16818695_2024_1_63