

**ПОСОЛЕНИК Сергей Владимирович,**  
студент Крымского филиала ФГБОУ ВО  
«РГУП имени В.М. Лебедева», г. Симферополь, Россия,  
e-mail: mail@info@law-books.ru

## **ОСОБЕННОСТИ СУДЕБНОГО ДОКАЗЫВАНИЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ О ПРИЗНАНИИ НЕЗАКОННЫМИ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)**

**АННОТАЦИЯ.** В статье исследуются процессуальные особенности судебного доказывания по административным делам о признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора). Анализируется специфика распределения обязанностей по доказыванию, критерии оценки допустимости и достаточности доказательств, а также проблемы, возникающие в судебной практике при рассмотрении данной категории споров. Особое внимание уделяется роли презумпции добросовестности субъекта предпринимательства и принципу состязательности в условиях асимметрии процессуальных возможностей сторон.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** административное судопроизводство, доказывание, контроль (надзор), бремя доказывания, доказательства, незаконность решения, риск неблагоприятных последствий, презумпция добросовестности.

**POSOLENIK Sergey Vladimirovich,**  
student, Crimean branch of the Federal State Budgetary  
Educational Institution of Higher Education  
«V.M. Lebedev Russian State University of Printing Arts»,  
Simferopol, Russia

## **PECULIARITIES OF JUDICIAL PROOF IN ADMINISTRATIVE CASES ON RECOGNIZING DECISIONS AND ACTIONS OF STATE CONTROL (SUPERVISION) BODIES AS ILLEGAL**

**ANNOTATION.** The article examines the procedural peculiarities of judicial proof in administrative cases on recognizing decisions and actions (inaction) of state control (supervision) bodies as illegal. The specifics of the distribution of the burden of proof, criteria for assessing the admissibility and sufficiency of evidence, as well as problems arising in judicial practice when considering this category of disputes are analyzed. Special attention is paid to the role of the presumption of good faith of the business entity and the principle of adversarial proceedings under conditions of asymmetry in the procedural capabilities of the parties.

**KEY WORDS:** administrative proceedings, proof, control (supervision), burden of proof, evidence, illegality of a decision, risk of adverse consequences, presumption of good faith.

**С**удебное доказывание по административным делам о признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственного контроля (надзора), рассматриваемым в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) [1], обладает существенной спецификой, обусловленной публично-правовым характером спорных отношений и неравным положением сторон в материальном праве. Данная категория дел, будучи одной из ключевых форм судебного контроля за деятельностью публичной администрации, требует особого подхода к определению предмета доказывания, распределению бремени доказывания и оценке представленных

доказательств.

Предмет доказывания по делам данной категории формируется на основе требований, заявленных административным истцом (субъектом, в отношении которого осуществлялись контрольные мероприятия), и возражений административного ответчика (контрольно-надзорного органа). В соответствии со статьей 62 КАС РФ, предмет доказывания включает в себя обстоятельства, обосновывающие требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. При оспаривании решения органа контроля предметом доказывания являются законность

и обоснованность этого решения. Законность предполагает соответствие решения требованиям материального и процессуального права, включая соблюдение процедуры его вынесения. Обоснованность означает соответствие выводов органа фактическим обстоятельствам дела, установленным на основании полной и объективной доказательственной базы. При оспаривании действий (бездействия) предмет доказывания включает факт совершения (несовершения) конкретного действия, его правовую квалификацию и соответствие (несоответствие) закону или иному нормативному правовому акту.

Ключевой особенностью доказывания является специальное распределение бремени доказывания, установленное частью 3 статьи 62 КАС РФ. Обязанность доказывания законности оспариваемых ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) органов государственной власти возлагается на соответствующий орган.

Данная норма является прямым отражением принципа состязательности в публично-правовом споре и призвана компенсировать изначальную асимметрию в доступе к информации и ресурсам. Административный истец (проверяемое лицо) обязан доказать факт обращения к ответчику, наличие у него соответствующих полномочий, а также факт принятия оспариваемого решения или совершения действия (бездействия). После этого бремя доказывания законности и обоснованности своих действий полностью переходит на контрольно-надзорный орган.

Как отмечает А.Н. Пилипенко, «смещение бремени доказывания в пользу частного лица является гарантией эффективности судебной защиты от неправомерных действий публичной администрации, поскольку орган, принимавший решение, лучше всего осведомлен о мотивах и основаниях его принятия» [2].

Однако данное правило не является абсолютным. В судебной практике возникает вопрос о распределении бремени доказывания в части установления фактических обстоятельств, которые, по утверждению органа, свидетельствуют о нарушении обязательных требований. Согласно позиции, выраженной в п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» [3], обязанность по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, возлагается на орган, его издавший. Применительно к решениям по контролю это означает, что орган должен представить суду доказательства, подтверждающие существование самого нарушения, его характер и степень опасности.

В противном случае его решение не может быть признано обоснованным. Тем не менее, административный истец заинтересован в активном

представлении доказательств, опровергающих выводы проверяющих, поскольку именно он несет риск наступления неблагоприятных последствий в случае недостаточности доказательств у ответчика, но убедительности его собственной позиции.

С.К. Загайнова справедливо указывает, что «субъект предпринимательства, оспаривающий предписание, должен быть процессуально активен, представляя доказательства своей добросовестности и соблюдения требований, чтобы повлиять на убеждение суда» [4].

Важнейшим элементом доказательственной деятельности является презумпция добросовестности субъекта предпринимательства, прямо закрепленная в статье 3 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [5]. Данная презумпция означает, что до тех пор, пока не доказано иное, предполагается, что хозяйствующий субъект действовал добросовестно, разумно и справедливо, соблюдая действующие правовые нормы. В контексте судебного доказывания это накладывает на контрольно-надзорный орган повышенные требования к качеству представляемых доказательств. Недостаточные, противоречивые или неясные доказательства, не опровергающие презумпцию добросовестности, должны трактоваться судом в пользу проверяемого лица.

И.А. Приходько подчеркивает, что «презумпция добросовестности не просто моральная категория, а юридический механизм, перераспределяющий риски процессуального неуспеха и требующий от органа власти безупречной аргументации» [6].

Особую сложность представляет оценка допустимости доказательств, представленных контрольно-надзорным органом. В соответствии со статьей 59 КАС РФ, доказательства, полученные с нарушением федерального закона, не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу решения суда.

К числу наиболее распространенных нарушений, ведущих к недопустимости доказательств, относятся: проведение контрольных мероприятий с нарушением установленных процедур (например, без предъявления распоряжения или приказа о проведении проверки, с участием неаттестованных специалистов); отбор проб и образцов с несоблюдением правил, установленных техническими регламентами; оформление документов проверки (актов, протоколов) с существенными процессуальными нарушениями (отсутствие подписей, невнесение существенных замечаний проверяемого лица). Доказательства, полученные в ходе такой проверки, должны признаваться недопустимыми, а основанные на них решения – незаконными. Проблема, однако, заключается в том, что суды иногда рассматривают

отдельные процедурные нарушения как несущественные, если, по их мнению, они не повлияли на правильность выводов органа. Такой подход критикуется в научной литературе.

М.А. Рохлина отмечает, что «в публично-правовых отношениях, где процедура является гарантией прав, формальные требования имеют самоценное значение, и их нарушение должно влечь безусловную недействительность последующих решений» [7].

Достаточность доказательств – еще один проблемный аспект. Контрольно-надзорный орган должен представить суду систему взаимосвязанных и непротиворечивых доказательств, с достоверностью подтверждающих наличие события правонарушения, его юридический состав и виновность привлекаемого лица. Недостаточность доказательств выражается в их неконкретности, неопределенности, опоре на предположения или косвенные данные, не образующие прочной связи с выводами. Например, вывод о нарушении санитарных правил, сделанный только на основе визуального наблюдения без проведения лабораторных исследований проб, или вывод о несоответствии продукции требованиям технического регламента, основанный на экспертизе образца, отобранного не у производителя или продавца. Суд обязан оценить всю совокупность доказательств, по внутреннему убеждению, основанному на их непосредственном исследовании (статья 84 КАС РФ).

При этом, как указывает В.В. Ярков, «в административных делах, связанных с контролем, суд должен проявлять повышенную требовательность к логической связи между доказательствами и выводами органа, не подменяя его в оценке фактов, но и не допуская произвольных умозаключений» [8].

Значимые проблемы возникают при доказывании по делам об оспаривании бездействия органов контроля, которое может выражаться в неустранении нарушений, допущенных другими субъектами, или в неосуществлении контрольных функций в отношении третьих лиц, ущемляющих права заявителя.

В этом случае административный истец должен доказать:

- 1) наличие у органа публичной власти соответствующей обязанности действовать;
- 2) обращение к нему с требованием о совершении действий;
- 3) факт бездействия (непринятия мер в установленный срок).

Бремя доказывания правомерности бездействия (например, отсутствия полномочий, соблюдения установленных сроков) лежит на органе. Особую сложность представляет доказывание причинно-следственной связи между бездействием и наступившими негативными последствиями для заявителя.

Особенностью является также использование

специальных познаний в рамках судебного доказывания. По делам, требующим специальных знаний в области техники, технологии, медицины и т.д., суды часто назначают судебную экспертизу. Однако инициатива в ее назначении и формулировании вопросов эксперту может существенно влиять на исход дела. Орган контроля, представляя результаты собственной внесудебной проверки или экспертизы, пытается обосновать свою позицию. Административный истец вправе оспаривать эти выводы, ходатайствуя о назначении судебной экспертизы, в том числе повторной или дополнительной. Суд должен критически оценивать заключения, подготовленные в рамках ведомственных проверок, на предмет их объективности и независимости.

По мнению Д.А. Фурсова, «в условиях конфликта между заключением ведомственной экспертизы и заключением судебной эксперта, назначенной по ходатайству частного лица, приоритет должен отдаваться последнему как более отвечающему принципам процессуального равноправия и независимости» [9].

Еще одной характерной чертой является активная роль суда в доказывании по данной категории дел. Руководствуясь принципом официальности и стремясь к установлению объективной истины, суд в соответствии со статьей 63 КАС РФ вправе по своей инициативе истребовать доказательства от лиц, участвующих в деле, и иных лиц, а также назначать экспертизы. Эта полномочие особенно важно в условиях, когда доказательства находятся исключительно у органа власти или третьих лиц, а частный истец не имеет к ним доступа. Активная роль суда служит противовесом возможному злоупотреблению ответчиком своим доминирующим положением.

Таким образом, судебное доказывание по административным делам о признании незаконными решений и действий органов государственного контроля (надзора) представляет собой сложный процесс, балансирующий между принципами состязательности и официальности. Специальное распределение бремени доказывания в пользу частного лица, презумпция его добросовестности и строгие требования к допустимости доказательств со стороны органа власти являются необходимыми процессуальными гарантиями справедливого судебного разбирательства.

Тем не менее, сохраняются проблемы, связанные с неединообразным пониманием судами существенности процедурных нарушений, критериев достаточности доказательств и роли презумпции добросовестности. Устранение этих проблем требует как дальнейшего совершенствования законодательства, так и формирования единообразной правоприменительной практики высших судебных инстанций, основанной на приоритете защиты прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

### Список литературы:

- [1] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
- [2] Пилипенко А.Н. Распределение бремени доказывания в административном судопроизводстве: теоретические и практические аспекты // Журнал административного судопроизводства. 2021. № 3. С. 109-117.
- [3] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 4.
- [4] Загайнова С.К. Актуальные проблемы доказывания в административном судопроизводстве по делам, связанным с осуществлением государственного контроля // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 5. С. 43-48.
- [5] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.
- [6] Приходько И.А. Презумпции и преюдиции в административном судопроизводстве России. М.: Статут, 2023. С. 89.
- [7] Рохлина М.А. Допустимость доказательств в административном процессе: проблемы теории и практики // Вестник гражданского процесса. 2022. № 6. С. 152-162.
- [8] Ярков В.В. Административное судопроизводство: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2022. С. 203.
- [9] Фурсов Д.А. Роль экспертизы в доказывании по административным делам публично-правового характера // Закон. 2023. № 1. С. 174-182.

### References:

- [1] Code of Administrative Procedure of the Russian Federation of March 8, 2015, No. 21-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. No. 10. Article 1391.
- [2] Pilipenko, A.N. Distribution of the Burden of Proof in Administrative Proceedings: Theoretical and Practical Aspects // Journal of Administrative Procedure. 2021. No. 3. pp. 109-117.
- [3] Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of December 25, 2018, No. 50 «On the Practice of Considering Cases by Courts Contesting Regulatory Legal Acts and Acts Containing Clarifications of Legislation and Possessing Normative Properties» // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2019. No. 4.
- [4] Zagaynova, S.K. Current Issues of Evidence in Administrative Proceedings in Cases Related to the Implementation of State Control // Arbitration and Civil Procedure. 2022. No. 5. pp. 43-48.
- [5] Federal Law of 26.12.2008 No. 294-FZ «On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Implementation of State Control (Supervision) and Municipal Control» // Collected Legislation of the Russian Federation. 2008. No. 52 (Part I). Art. 6249.
- [6] Prihodko I.A. Presumptions and Prejudices in Administrative Proceedings in Russia. Moscow: Statut, 2023. p. 89.
- [7] Rokhlina M.A. Admissibility of Evidence in Administrative Proceedings: Theoretical and Practical Issues // Bulletin of Civil Procedure. 2022. No. 6. Pp. 152-162.
- [8] Yarkov V.V. Administrative Procedure: Textbook for Universities. 2nd ed., revised and enlarged. Moscow: Statut, 2022. Pp. 203.
- [9] Fursov D.A. The Role of Expertise in Evidence in Administrative Cases of a Public Law Nature // Law. 2023. No. 1. Pp. 174-182.

