



Столыпинский

вестник

Научная статья

Original article

УДК 34.07

DOI 10.55186/27131424_2023_5_11_8

**АНАЛИЗ ОСОБЕННОСТЕЙ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ
ОСПАРИВАНИИ НЕНОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕШЕНИЙ,
ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЙ) ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**ANILIZATION OF THE FEATURES OF EVIDENCE IN CASES OF
CHALLENGING NON-NORMATIVE LEGAL ACTS, DECISIONS, ACTIONS
(OMISSIONS) LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES**

Добровольский Ян Вадимович, студент 2 курса 62 группы магистратуры заочной формы обучения, Крымского филиала Российского государственного университета правосудия, г. Симферополь, РФ

Научный руководитель: Савенко Наталия Владимировна, к.ю.н., доцент кафедры административного и финансового права

Dobrovolsky Yan Vadimovich, 2nd year student of the 62 group of the Master's degree in correspondence studies of the Crimean branch of the Russian State University of Justice, Simferopol, Russia

Scientific supervisor: Natalia Vladimirovna Savenko, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law

Аннотация. Граждане, организации, иные лица имеют право на обращение в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органов

публичной власти и иных организаций, наделенных публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Закрепление права на обжалование в суде ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействий) органов местного самоуправления является гарантией защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц. В процессе судебного разбирательства любой категории дел в любом виде судопроизводства устанавливается обязанность суда установить объективную истину, в связи с чем, подлежит доказыванию наличие или отсутствие определенных фактов, с которыми закон связывает возникновение, изменение или прекращение тех или иных правоотношений. Несмотря на обширную правоприменительную практику, сегодня все еще существуют некоторые проблемные аспекты доказывания. Цель настоящего исследования очертить некоторые проблемные аспекты доказывания (гл. 22 КАС РФ).

Annotation. Citizens, organizations, and other persons have the right to appeal to the court with demands to challenge decisions, actions (inaction) of public authorities and other organizations with public powers, officials, state and municipal employees. Securing the right to appeal in court against non-normative legal acts, decisions, actions (omissions) of local self-government bodies is a guarantee of protection of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities. In the course of judicial proceedings of any category of cases in any type of legal proceedings, the court's obligation to establish the objective truth is established, in connection with which the presence or absence of certain facts with which the law associates the emergence, modification or termination of certain legal relations is subject to proof. Despite extensive law enforcement practice, there are still some problematic aspects of proof today. The purpose of this study is to outline some problematic aspects of proof (Chapter 22 of the CAS of the Russian Federation).

Ключевые слова: Ненормативные правовые акты, решения, действия (бездействия) органов местного самоуправления, обжалование, доказывание, доказательства, роль суда.

Keywords: Non-normative legal acts, decisions, actions (inaction) of local self-government bodies, appeal, proof, evidence, the role of the court.

Особое внимание исследователей привлекают вопросы, связанные с изучением особенностей доказывания по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействий) органов местного самоуправления. Согласно ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Таким образом, судебная защита презюмируется. Ограничение конституционного права гражданина на судебную защиту не допускается исходя из анализа норм Конституции Российской Федерации [1]. Таким образом, защита представляет собой ряд юридических механизмов или методов, направленных на восстановление нарушенных субъективных прав, защиту охраняемых государством интересов, ликвидацию юридических конфликтов, поиска компромисса между сторонами и предотвращению появления новых судебных тяжб. Анализируя ряд отечественных исследователей можно прийти к выводу о том, что все единогласно выделяют две основные формы защиты: неюрисдикционную, когда лица самостоятельно пытаются восстановить нарушенное право и найти правовой компромисс и юрисдикционную, когда вопросы касательно нарушения права выносятся в государственных или иных уполномоченных органах.

Сегодня гл. 22 КАС РФ подробно регламентирует распределение бремени доказывания. В соответствии с ч. 11 ст. 226 КАС РФ на лицо, обратившееся в суд, возлагается обязанность доказывания факта нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление и факта соблюдения сроков обращения в суд, а в соответствии с пунктами 3–4 части 9, части 10 статьи 226 КАС РФ на представителей публичной власти возлагается обязанность доказывания факта законности принятых решений, совершенного действия (бездействия)[2]. Подобный подход позволяет с одной стороны административным истцам активно использовать свое право на судебную защиту,

а с другой стороны – исключить возможные случаи злоупотребления правом на обращение в суд. По мнению авторов, «Теоретически злоупотребление правом на предъявление иска может выражаться в недобросовестном предъявлении неосновательного (в материально-правовом отношении) иска и недобросовестном предъявлении основательного (в материально-правовом отношении) иска» [7; с. 116]. Это призвано создать равные возможности для сторон в доказывании обстоятельств, имеющих значения для верного разрешения дела.

В процессе доказывания по рассматриваемой категории дел ключевую роль играет суд. Существует принцип активной роли суда – фундаментальный принцип административного судопроизводства, проникающий вглубь этого процесса, вторгающийся в действие всех остальных принципиальных положений и оказывающий на них в той или иной мере свое воздействие. В. А. Рязановский, анализируя во взаимосвязи принцип состязательности с руководством суда (материальным и формальным), указывал на «право суда *ex officio*, независимо от сторон, принимать меры для установления материальной правды, например, по собиранию доказательств», «на вмешательство в состязание сторон» [9; с. 171]. Активный характер роли суда объясняется необходимостью в целях всестороннего и полного рассмотрения дела оказать содействие в сборе доказательственной базы. На практике зачастую возникают ситуации, когда вмешательство суда является необходимым. Например, когда стороны не предоставили имеющие значения для верного и всестороннего рассмотрения дела материалы, либо истребование их у второй стороны представляется затруднительным. В силу ч. 12 статьи 226 КАС РФ суду было предоставлено право истребования необходимых доказательств по собственной инициативе, а в случае непредставления таких доказательств органом, организацией, лицом, наделенными государственными или иными публичными полномочиями, и несообщения суду о невозможности их представления на указанные орган, организацию, на лицо может быть наложен судебный штраф. Важно подчеркнуть, что рассматриваемая норма подверглась жесткой критике со стороны исследователей, ведь поначалу носила лишь декларативный характер и не способствовала цели более быстрого собирания доказательств по причине

отсутствия реального правового механизма реализации [8; с. 63]. Ясность внесло издание постановления Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 [3], в соответствии с которым суд вправе с учетом обстоятельств административного дела в целях решения задач административного судопроизводства, реализуя принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда, возложить на лицо, участвующее в деле, наделенное публичными полномочиями, обязанность по представлению в определенный срок доказательств, возражений в письменной форме, при этом за неисполнение указанной обязанности на лицо, участвующее в деле, в том числе на сторону административного судебного процесса, может быть наложен судебный штраф. Кроме того, был разъяснен конкретный механизм взыскания судебного штрафа, наложенного судом в порядке части 3 статьи 122 КАС РФ, из личных средств должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления и других органов, организаций, на государственных и муниципальных служащих.

Особенную важность составляет верное определение предмета доказывания судом. Согласно положениям гл. 22 КАС РФ фактом, имеющим значение для суда, является принятие оспариваемого решения или совершение оспариваемого действия. Данные обстоятельства необходимо подтвердить доказательствами, причем они могут быть как в письменной форме, так и являться свидетельскими показаниями и иными способами. Органы местного самоуправления правомерность вынесенного решения или совершенного действия также подтверждает ссылками на факты и их нормативные источники. Так, к примеру, Киевский районный суд г. Симферополя Республики Крым рассмотрел административное дело по административному исковому заявлению представителя _____ двух _____ физических лиц к Администрации города, об оспаривании действий органа местного самоуправления и возложении обязанности совершить определенные действия. Представитель просила признать незаконным постановление Администрации г. Симферополя Республики Крым «Об отказе в предварительном согласовании земельного участка и в утверждении схемы расположения земельного участка на

кадастровом плане территории Фурниковой В.Г.», возложить на Администрацию обязанность устранить допущенное нарушение путем повторного рассмотрения заявления Фурниковой В.Г. от 26.11.2019 года о предварительном согласовании предоставления земельного участка и утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории. Суд удовлетворил требования. Признал незаконным постановление Администрации. Возложил на Администрацию обязанность повторно рассмотреть заявление Фурниковой В.Г. [4].

Важное значение имеет и исследование доказательств по существу. Зачастую возникают споры о допустимости тех или иных доказательств. Необходимо установить, как было получено доказательство с нарушением закона или без такового, ведь от этого зависит признание их юридической силы и допустимости. Авторы указывают, что «По смыслу закона вопрос о недопущении использования доказательств, полученных с нарушением закона, может быть решен только на стадии судебного разбирательства, при вынесении решения на основе оценочных выводов суда. Следовательно, сведения о фактах, полученные с нарушением закона, на стадиях возбуждения, подготовки и судебного разбирательства имеют статус судебных доказательств и проходят все этапы судебного доказывания» [6; с. 38]. Это приводит к тому, что норма фактически санкционирует исследование недопустимого доказательства. Это противоречит ч. 2 ст. 50 Конституции РФ [1], предусматривающей невозможность использования при осуществлении правосудия доказательств, полученных с нарушением федерального закона, что, по сути, предполагает необходимость немедленного устранения из процесса доказывания того доказательства, в отношении которого установлено нарушение федерального закона. Поэтому нарушение закона при получении доказательства, признанного по этой причине недопустимым и не имеющим юридической силы, является безусловным основанием для его исключения. Кроме того исследователи отмечают, что «Законодатель предусмотрел возможность утраты юридической силы доказательств, полученных с нарушением закона и признанных вследствие этого недопустимыми (части 3 статьи 59 КАС РФ), но процедура исключения

недопустимого доказательства проработана в КАС РФ с погрешностями - остались неразрешенными вопросы об определении момента, с которого доказательство, представленное лицом, участвующим в деле, может потерять юридическую силу; кто и когда может заявлять ходатайство об исключении доказательства; каково содержание ходатайства об исключении доказательства; какова процессуальная форма закрепления вывода суда об исключении доказательства. Эти вопросы можно разрешить путем внесения необходимых изменений в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36» [5; с. 84]. Внесение указанных изменений существенно облегчило бы правоприменительную практику, ускорило бы процедуру исследования доказательств, а также общий срок рассмотрения дела. Процедура исключения должна предусматривать возможность для заинтересованных лиц заявлять мотивированные ходатайства об исключении тех или иных доказательств, а суд должен иметь возможность изучить их и дать процессуально взвешенный ответ.

Подводя итоги, необходимо отметить, что сегодня, несмотря на обширную правоприменительную практику по рассматриваемой категории споров (гл. 22 КАС РФ), существует некоторые проблемные аспекты доказывания, требующие скорейшего урегулирования. Широкие полномочия суда объясняются его особой ролью и значимостью, ведь зачастую его вмешательство вызвано необходимостью пополнения доказательственной базы, то есть фактически вмешиваться в состязательный процесс между сторонами.

Список использованных источников

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 29.12.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2023).

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.06.2017 N 21 "О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел".
4. Решение № 2А-1990/2020 2А-1990/2020~М-1028/2020 М-1028/2020 от 10 июля 2020 г. по делу № 2А-1990/2020. Киевский районный суд г. Симферополя (Республика Крым) - Гражданские и административные.
5. Голдобина С.Ю. ОСОБЕННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, ОРГАНОВ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ // Вестник магистратуры. 2019. №9-2 (96). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-dokazyvaniya-po-delam-ob-osparivanii-resheniy-deystviy-bezdeystviya-dolzhnostnyh-lits-organov-vlasti-i-upravleniya> (дата обращения: 14.01.2023).
6. Грубцова С. П. Место норм о доказательствах в судебном административном процессуальном праве Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 6. С. 37–41.
7. Новохацкая Ирина Петровна К вопросу о возможности злоупотребления правом на иск: теоретические аспекты // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2016. №2 (20). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-vozmozhnosti-zloupotrebleniya-pravom-na-isk-teoreticheskie-aspekty> (дата обращения: 15.01.2023).
8. Пацация М. Ш. Принцип процессуальной активности суда или принцип судебного руководства процессом? // Закон. 2016. № 1. С. 63
9. Рязановский В. А. Единство процесса // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2. С. 171.

List of sources used

1. "Constitution of the Russian Federation" (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020).

2. "Code of Administrative Procedure of the Russian Federation" dated 08.03.2015 N 21-FZ (ed. from 29.12.2022) (with amendments and additions, intro. effective from 01.01.2023).
3. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated 13.06.2017 N 21 "On the application of procedural coercion measures by courts in the consideration of administrative cases".
4. Decision No. 2A-1990/2020 2A-1990/2020~M-1028/2020 M-1028/2020 of July 10, 2020 in case No. 2A-1990/2020. Kiev District Court of Simferopol (Republic of Crimea) - Civil and administrative.
5. Goldobina S.Yu. FEATURES OF EVIDENCE IN CASES OF CHALLENGING DECISIONS, ACTIONS (IN ACTION) OF OFFICIALS, AUTHORITIES AND MANAGEMENT // Bulletin of Magistracy. 2019. No.9-2 (96). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-dokazyvaniya-po-delam-ob-osparivanii-resheniy-deystviy-bezdeystviya-dolzhnostnyh-lits-organov-vlasti-i-upravleniya> (accessed: 14.01.2023).
6. Grubtsova S. P. The place of norms on evidence in judicial administrative procedural law of the Russian Federation // Arbitration and civil procedure. 2017. No. 6. pp. 37-41.
7. Novokhatskaya Irina Petrovna On the question of the possibility of abuse of the right to claim: theoretical aspects // Vestn. Volume. State University. Right. 2016. No.2 (20). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-vozmozhnosti-zloupotrebleniya-pravom-na-isk-teoreticheskie-aspekty> (accessed: 15.01.2023).
8. Patsatsiya M. S. The principle of procedural activity of the court or the principle of judicial management of the process? // Law. 2016. No. 1. p. 63
9. Ryazanovskiy V. A. Unity of the process // Administrative justice : the end of the XIX – beginning of the XX century: textbook. Ch. 2. p. 171.

© Добровольский Я.В., 2023 Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №11/2023

Для цитирования: Добровольский Я.В. АНИЛИЗ ОСОБЕННОСТЕЙ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ НЕНОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЙ) ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ// Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №11/2023