

УДК 342.9

Аблякимова Эльвина Эрнесовна, доцент кафедры административного и финансового права Крымского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева» (г. Симферополь), кандидат юридических наук

e-mail: 6661931@mail.ru

Доросинская Анна Михайловна, доцент кафедры административного и финансового права Крымского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева» (г. Симферополь), кандидат юридических наук

e-mail: dorosinskaya08@rambler.ru

## ДОКАЗЫВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СУДОМ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ МЕР ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ

Аннотация: в статье исследуются теоретические и практические аспекты доказывания необходимости применения судом общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску. Анализируются предмет доказывания, юридическая природа необходимости предварительной защиты, а также пределы судебной дискреции при оценке доказательств на стадии предварительной проверки. Особое внимание уделяется распределению бремени доказывания между административным истцом и ответчиком, в том числе опровержимым презумпциям, действующим при оспаривании нормативных правовых актов и решений о взыскании обязательных платежей. Автором обосновывается стандарт доказывания «баланса вероятностей и удобств» с порогом «разумной степени вероятности» (50%+), а также рассматриваются допустимые средства доказывания (письменные и

электронные доказательства) и недопустимость свидетельских показаний и экспертиз на данной стадии. Формулируются требования к судебной мотивировке как доказательственному акту, анализируются типичные ошибки, влекущие отмену определений в апелляционном и кассационном порядке. В заключение предлагается унифицированный алгоритм доказывания необходимости мер предварительной защиты и обосновывается необходимость внесения изменений в ст. 85 КАС РФ в части закрепления перечня обстоятельств, подлежащих доказыванию, и приоритета письменных и электронных доказательств.

Ключевые слова: Ключевые слова: административное судопроизводство, меры предварительной защиты, доказывание, необходимость, предмет доказывания, стандарт доказывания, баланс вероятностей, *fumus boni juris*, *periculum in mora*, доказательственные презумпции, письменные доказательства, электронные доказательства, судебное усмотрение, мотивировка судебного акта, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

Ablyakimova Elvina Ernesovna, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Crimean Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "V.M. Lebedev Russian State University of Justice" (Simferopol), Candidate of Law

e-mail: 6661931@mail.ru

Dorosinskaya Anna Mikhailovna, Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law, Crimean Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "V.M. Lebedev Russian State University of Justice" (Simferopol), Candidate of Law

e-mail: dorosinskaya08@rambler.ru

PROVING THE NEED FOR THE COURT OF GENERAL JURISDICTION  
TO APPLY PRELIMINARY PROTECTION MEASURES IN AN  
ADMINISTRATIVE CLAIM

**Abstract:** The article examines the theoretical and practical aspects of proving the need for a court of general jurisdiction to apply preliminary protection measures in an administrative claim. The subject of proof, the legal nature of the need for preliminary protection, as well as the limits of judicial discretion in evaluating evidence at the stage of preliminary verification are analyzed. Particular attention is paid to the distribution of the burden of proof between the administrative plaintiff and the defendant, including the rebuttable presumptions in force when challenging regulatory legal acts and decisions on the collection of mandatory payments. The author substantiates the standard of proof of the "balance of probabilities and convenience" with the threshold of a "reasonable degree of probability" (50%+), and also examines the permissible means of proof (written and electronic evidence) and the inadmissibility of witness testimony and expertise at this stage. The requirements for judicial motivation as an evidentiary act are formulated, and typical errors leading to the cancellation of rulings on appeal and cassation are analyzed. In conclusion, a unified algorithm is proposed for proving the need for preliminary protection measures and justifies the need to amend Article 85 of the CAS of the Russian Federation in terms of fixing the list of circumstances to be proved and the priority of written and electronic evidence.

**Keywords:** administrative proceedings, preliminary protection measures, evidence, necessity, subject of proof, standard of proof, balance of probabilities, *fumus boni juris*, *periculum in mora*, evidentiary presumptions, written evidence, electronic evidence, judicial discretion, motivation of judicial act, Code of Administrative Procedure of the Russian Federation.

В теории административного процессуального права традиционно разграничиваются два относительно самостоятельных уровня доказывания: доказывание, направленное на обоснование необходимости применения мер предварительной защиты, и доказывание, обеспечивающее подтверждение правомерности заявленных требований по существу спора. Указанная дифференциация имеет принципиальное значение, поскольку определяет

различные стандарты, предмет и пределы доказательственной деятельности участников процесса на разных его стадиях.

Как справедливо отмечают И.В. Решетникова, М.А. Куликова и Е.А. Царегородцева, институт доказывания в административном судопроизводстве обладает как общими чертами, характерными для всего процессуального права, так и существенными особенностями, обусловленными публично-правовой природой рассматриваемых отношений [18, с. 132]. Применительно к обеспечительным процедурам эти особенности проявляются наиболее рельефно.

Юридическая природа доказывания необходимости мер предварительной защиты раскрывается через анализ двух взаимосвязанных, но не тождественных элементов: *fumus boni juris* (вероятностная оценка перспектив основного требования) и *periculum in mora* (опасность затруднительности или невозможности исполнения судебного акта в будущем). В отличие от доказывания обоснованности иска по существу, где требуется установление юридических фактов с высокой степенью достоверности, на стадии решения вопроса о предварительной защите достаточно подтверждения разумных подозрений относительно наличия права и угрозы его нарушения.

Принципиальное различие между двумя указанными видами доказывания состоит также в объеме требуемой доказательственной базы. Как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 1 июня 2023 г. № 15, обеспечительные меры (к которым применительно к административному судопроизводству относятся меры предварительной защиты) представляют собой ускоренное и предварительное средство защиты, в связи с чем для их принятия не требуется представления доказательств в объеме, необходимом для обоснования требований и возражений по существу спора [15]. Заявителю достаточно обосновать наличие возможности наступления негативных последствий, для предотвращения которых предназначены испрашиваемые меры.

Существенным критерием отграничения выступает также временной

фактор. Доказывание необходимости предварительной защиты осуществляется в сжатые, процессуально сжатые сроки, на основе ограниченного круга письменных доказательств и без проведения полного судебного разбирательства. Напротив, доказывание обоснованности иска по существу предполагает полное, всестороннее и объективное исследование всех обстоятельств дела в рамках состязательной процедуры с правом сторон представлять любые допустимые процессуальным законом доказательства.

Кроме того, если при разрешении спора по существу суд обязан установить наличие или отсутствие материального права истца, то при рассмотрении вопроса о предварительной защите достаточно констатировать вероятность существования такого права. Как указывается в доктрине, стандарт доказывания на этой стадии соответствует модели «баланса вероятностей» (balance of probabilities), предполагающей, что запрашиваемая мера более вероятно необходима, чем нет. Данный подход позволяет суду оперативно реагировать на угрозу нарушения прав и законных интересов граждан и организаций, не подменяя при этом рассмотрение дела по существу.

Таким образом, доказывание необходимости мер предварительной защиты и доказывание обоснованности административного иска по существу представляют собой самостоятельные процессуальные феномены, различающиеся по предмету, объему доказательственной базы, стандарту достоверности и временным параметрам осуществления.

Предмет доказывания при разрешении вопроса о применении мер предварительной защиты по административному иску образуют три самостоятельных, но взаимосвязанных обстоятельства, каждое из которых подлежит обоснованию заявителем с приведением соответствующих доказательств.

Первый элемент. Доказыванию подлежит существование реальной, а не гипотетической угрозы причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца либо публичным интересам, в защиту которых подан иск. Как установлено в ч. 1 ст. 85 КАС РФ, основанием для

принятия обеспечительных мер служит «явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов» [7]. Категория «явной опасности» предполагает, что угроза должна быть очевидной, непосредственно вытекающей из представленных заявителем доказательств, а не предполагаемой или возможной в отдаленной перспективе. Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 1 июня 2023 г. № 15 разъяснил, что для принятия мер предварительной защиты не требуется представления доказательств в объеме, необходимом для обоснования требований по существу спора, однако заявитель обязан обосновать «наличие возможности наступления негативных последствий» [15]. Иными словами, стандарт доказывания на этой стадии предполагает подтверждение вероятности вреда с разумной степенью достоверности, исключая умозрительный характер угрозы.

Второй элемент. Предмет доказывания включает также невозможность или чрезмерную сложность исполнения судебного решения в будущем (*periculum in mora*). Данное обстоятельство раскрывается через конкретные риски, которые могут материализоваться до вступления решения суда в законную силу. К числу таких рисков, согласно разъяснениям Верховного Суда РФ, относятся: принятие административным ответчиком мер по отчуждению имущества после предъявления иска; совершение действий, направленных на сокрытие имущества либо уменьшение его ценности; наличие возбужденных в отношении ответчика исполнительных производств. В отдельных категориях административных дел специфика рисков определяется отраслевым законодательством. Так, по делам о признании информации, распространение которой в Российской Федерации запрещено, судья на основании ч. 4 ст. 265.3 КАС РФ вправе принять меру предварительной защиты в виде ограничения доступа к соответствующей информации [20]. В данном случае доказыванию подлежит риск продолжения распространения запрещенной информации в период судебного разбирательства, что может причинить неустранимый вред охраняемым законом интересам. Аналогичным образом при оспаривании решений о выдворении иностранных граждан

доказыванию подлежит риск реального исполнения такого решения до разрешения спора по существу, что сделает невозможным восстановление нарушенных прав заявителя.

Третий элемент. Существенное значение для правильного разрешения вопроса о применении мер предварительной защиты имеет доказывание отсутствия более мягких обеспечительных средств, способных достичь того же правового результата. Принцип соразмерности и соотносимости мер предварительной защиты заявленным требованиям закреплен в ч. 2 ст. 85 КАС РФ, согласно которой принимаемые меры должны быть «соотносимы с заявленным требованием и соразмерны ему». Как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении № 15, суд при наличии оснований для принятия обеспечительных мер вправе как удовлетворить заявление о принятии мер предварительной защиты в части, так и принять меру или несколько мер, не указанных в заявлении, которые наиболее эффективно послужат предотвращению опасности нарушения прав с учетом «обеспечения баланса частных и публичных интересов» [9]. Доказывание данного элемента предполагает, что заявитель должен обосновать, почему испрашиваемая им конкретная мера (например, приостановление действия оспариваемого решения) является единственно возможной и достаточной, тогда как иные, менее обременительные для ответчика меры (например, запрет совершать отдельные действия, направленные на исполнение решения) не обеспечат эффективной защиты. В случае если суд установит, что защита прав истца может быть достигнута с помощью менее строгой меры, заявление подлежит удовлетворению в части, а более строгая мера — отклонению.

Таким образом, предмет доказывания при применении мер предварительной защиты по административному иску образуют три обязательных элемента: реальность угрозы нарушения права, невозможность или затруднительность исполнения решения в будущем (с учетом специфических рисков, присущих отдельным категориям дел), а также

отсутствие более мягких обеспечительных средств, адекватных цели защиты. Каждый из этих элементов должен быть подтвержден заявителем с соблюдением стандарта разумной вероятности, что в совокупности позволяет суду сделать обоснованный вывод о необходимости принятия испрашиваемых мер.

Стоит обратить внимание, что в механизме применения мер предварительной защиты по административному иску значимая роль отводится судейскому усмотрению. Как справедливо отмечают И.В. Решетникова, М.А. Куликова и Е.А. Царегородцева, институт доказывания в административном судопроизводстве имеет существенные особенности, обусловленные публично-правовой природой рассматриваемых отношений, и одной из таких особенностей выступает расширенный объем дискреции суда при решении вопроса о необходимости обеспечительных мер [18, с.100].

Под дискреционными полномочиями в процессуальной доктрине понимается предоставленная законом возможность суда самостоятельно выбирать вариант процессуального поведения в границах, установленных правовыми нормами. Е.Н. Кулюшин, анализируя компетенцию суда первой инстанции в административном судопроизводстве, приходит к выводу, что полномочие по применению мер предварительной защиты является классическим примером судебной дискреции, поскольку суд не только оценивает наличие оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 85 КАС РФ, но и определяет вид, содержание и объем подлежащих применению мер.

Нормативную основу для реализации судейского усмотрения на стадии предварительной проверки образует ст. 84 КАС РФ. Согласно данной норме, суд производит оценку доказательств по внутреннему убеждению, формирующемуся в результате всестороннего, полного, объективного и непосредственного исследования всей совокупности имеющихся в деле доказательств [8, с.125]. При этом закон специально оговаривает, что никакие доказательства не обладают для суда заранее установленной силой. Конституционный Суд РФ в Определении от 21 декабря 2011 г. № 1852-О-О,

рассматривая аналогичное регулирование в гражданском процессе, указал, что предоставление суду дискреционных полномочий по оценке доказательств вытекает из принципа самостоятельности судебной власти и необходимо для осуществления правосудия, однако не предполагает произвольной оценки — гарантией выступают процедуры судебного контроля вышестоящих инстанций [11].

Стадия предварительной проверки накладывает специфические ограничения и одновременно расширяет отдельные аспекты судебской дискреции. Во-первых, суд действует в условиях дефицита времени и неполноты доказательственной базы, что вынуждает его оценивать не достоверные, а вероятностные факты (*fumus boni juris*). Во-вторых, суд не связан заявлением административного истца о конкретной мере предварительной защиты. Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 1 июня 2023 г. № 15 разъяснил: при наличии оснований для предварительной защиты суд вправе избрать меру (или несколько мер), прямо не указанную в заявлении, если она наиболее эффективно обеспечит предотвращение угрозы нарушения прав и соблюдение баланса частных и публичных интересов [15]. В-третьих, в случаях, специально предусмотренных КАС РФ (ч. 4 ст. 265.3, ст. 306), суд вправе инициировать применение мер предварительной защиты по собственной инициативе, что существенно расширяет пределы его усмотрения.

Однако дискреция суда не является безграничной. Ее пределы очерчены несколькими императивными требованиями. Во-первых, ч. 2 ст. 85 КАС РФ устанавливает обязательность соотносимости и соразмерности избираемых мер заявленным требованиям. Во-вторых, суд не вправе основывать свой вывод на голословных предположениях — необходимы «разумные подозрения», подкрепленные минимальными, но объективными доказательствами. В-третьих, действует запрет на предрешение исхода дела по существу: на стадии предварительной проверки суд не может давать оценку законности оспариваемого акта или действия.

Важно подчеркнуть, что судебское усмотрение при оценке доказательств

необходимости предварительной защиты не должно подменять собой рассмотрение дела по существу. Как обоснованно отмечает Ю.П. Соловей, современное развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда РФ направлено на выработку предметных критериев проверки законности реализации дискреционных полномочий публичной администрации [19, с. 535]. Применительно к мерам предварительной защиты это означает, что суд, оценивая доказательства необходимости, обязан проверить наличие минимально достаточных оснований полагать, что испрашиваемая мера является оправданной, но при этом не вправе предрешать вопрос о законности оспариваемого ненормативного правового акта.

Пределы судебного усмотрения дифференцируются также в зависимости от категории административных дел. При оспаривании решений о выдворении иностранных граждан или о блокировке информации суд располагает относительно узкой дискрецией, поскольку предмет доказывания формализован и определен в законе. Напротив, при оспаривании ненормативных правовых актов в сфере предпринимательской деятельности усмотрение суда шире, так как требуется оценить экономическую целесообразность и соразмерность испрашиваемых мер. Как справедливо указывается в доктрине, судья в мотивировочной части определения о применении мер предварительной защиты должен подробно изложить, почему он полагает, что без этих мер защита прав истца станет невозможной либо затруднительной, а также почему избранная мера не выходит за пределы допустимого усмотрения [3, с. 435].

Таким образом, судебное усмотрение при оценке доказательств необходимости мер предварительной защиты представляет собой юридически ограниченную свободу выбора, реализуемую в пределах, установленных КАС РФ и разъяснениями Верховного Суда РФ. Границы этой дискреции определяются требованиями соотносимости и соразмерности, необходимостью обоснования вывода имеющимися в деле доказательствами, а также запретом на предрешение существа спора. Нарушение указанных пределов влечет отмену определения о применении мер предварительной защиты вышестоящей

судебной инстанцией.

Стоит отметить, что вопрос о распределении обязанности по доказыванию при решении вопроса о применении мер предварительной защиты имеет принципиальное значение для обеспечения баланса процессуальных прав сторон. Генеральное правило, закрепленное в ч. 1 ст. 62 КАС РФ, устанавливает, что каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основания своих требований и возражений [7]. Применительно к институту мер предварительной защиты это означает, что бремя доказывания необходимости их принятия возлагается на административного истца (заявителя), обратившегося с соответствующим ходатайством.

Однако стандарт доказывания, предъявляемый к заявителю на данной стадии, существенно отличается от того, который требуется для обоснования иска по существу. Как обоснованно указывают процессуалисты, в основе института обеспечительных мер в административном судопроизводстве лежит доктринальная конструкция *fumus boni juris* (лат. — «видимость добросовестного требования», «вероятность наличия права») [13, с. 478]. Данная категория предполагает, что административный истец не обязан доказывать бесспорность своей правовой позиции, а должен лишь представить суду «разумные подозрения» относительно того, что его право действительно существует и существует реальная угроза его нарушения со стороны публичного органа или должностного лица.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 1 июня 2023 г. № 15 разъяснил, что для принятия мер предварительной защиты заявителю достаточно обосновать «наличие возможности наступления негативных последствий», а также представить доказательства, «подтверждающие с разумной степенью достоверности наличие угрозы нарушения прав, свобод и законных интересов». При этом суд не вправе требовать от истца представления доказательств в объеме, необходимом для обоснования требований по существу спора, поскольку это противоречило бы природе

обеспечительных процедур, направленных на оперативную, предварительную защиту.

Категория *fumus boni juris* раскрывается через два взаимосвязанных аспекта. Во-первых, заявитель должен продемонстрировать суду, что его административный иск не является явно необоснованным, что существует определенная вероятность удовлетворения требований после рассмотрения дела по существу. Как отмечает А.Т. Боннер, на стадии решения вопроса о предварительной защите суд оценивает не саму правомерность оспариваемого акта или действия, а лишь «видимость права» истца, то есть отсутствие очевидных и бесспорных оснований для отказа в иске [2, с. 237]. Во-вторых, заявитель обязан подтвердить наличие *periculum in mora* (лат. — «опасность вследствие промедления») — того обстоятельства, что без принятия испрашиваемых мер защита его прав станет невозможной либо чрезмерно затруднительной.

Применительно к первой составляющей (*fumus boni juris*) административный истец представляет доказательства, подтверждающие, что оспариваемое решение, действие (бездействие) издано (совершено) с нарушением закона, что у ответчика отсутствовали правовые основания для принятия оспариваемого акта либо что оспариваемый акт нарушает права и законные интересы заявителя. На данной стадии достаточно представить документы, которые при поверхностной (предварительной) оценке свидетельствуют о вероятной незаконности действий публичного органа. Например, при оспаривании ненормативного правового акта заявитель может приложить к заявлению копию этого акта, а также доказательства, указывающие на его несоответствие закону (отсутствие необходимых реквизитов, превышение компетенции, нарушение процедуры принятия).

В отношении второй составляющей (*periculum in mora*) заявитель должен доказать, что непринятие мер предварительной защиты может повлечь неблагоприятные последствия, которые будет невозможно или крайне сложно устранить в будущем. К числу таких последствий, как разъяснено в судебной

практике, относятся: отчуждение имущества административным ответчиком после предъявления иска; совершение действий, направленных на сокрытие имущества либо уменьшение его стоимости; истечение сроков, с которыми связано возникновение, изменение или прекращение прав заявителя; риск выдворения иностранного гражданина до разрешения спора о законности соответствующего решения.

Важно подчеркнуть, что обязанность административного истца по представлению «разумных подозрений» не освобождает его от необходимости прилагать к заявлению о применении мер предварительной защиты соответствующие письменные доказательства. Как справедливо указывает И.В. Решетникова, ссылка заявителя на голословные утверждения, не подкрепленные никакими документами, не может служить основанием для удовлетворения ходатайства, поскольку в противном случае судебная дискреция превратилась бы в произвольное усмотрение [17, с. 167]. Заявитель должен представить, как минимум, документы, свидетельствующие о существовании оспариваемого акта или действия (его копию, уведомление о принятии), а также доказательства, указывающие на наличие угрозы нарушения прав (например, предписание о сносе строения, уведомление о выдворении, требование об уплате денежных средств).

Степень доказательственной нагрузки на административного истца варьируется в зависимости от категории административного дела. При оспаривании нормативных правовых актов, как указано в ст. 211 КАС РФ, суд вправе принять меру предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого акта или его положений в отношении административного истца. При этом законодатель допускает принятие иных мер предварительной защиты в случае, если оспариваемый нормативный правовой акт определяет правовой режим объекта и (или) условия его использования (эксплуатации) и (или) защиты. В таких делах от заявителя требуется более высокий стандарт доказывания, поскольку суд должен убедиться, что оспариваемый акт действительно создает реальную, а не гипотетическую угрозу правам истца.

Особого внимания заслуживает вопрос о соотношении категории *fumus boni juris* (с лат. - вероятность успеха по существу дела) с требованием о невозможности защиты без мер. Как обоснованно отмечается в доктрине, эти два элемента неразрывно связаны: даже при наличии «видимости права» отказ в принятии мер предварительной защиты может быть оправдан, если заявитель не доказал, что без этих мер защита станет невозможной или затруднительной. И наоборот, при очевидной угрозе необратимых последствий суд может принять меры даже при относительно слабой аргументации заявителя в части обоснованности иска по существу.

Таким образом, обязанность административного истца по доказыванию необходимости мер предварительной защиты включает представление доказательств, создающих у суда «разумные подозрения» относительно: а) вероятности удовлетворения требований по существу (*fumus boni juris*); б) реальной угрозы невозможности или затруднительности защиты прав без принятия испрашиваемых мер (*periculum in mora*). Указанные доказательства должны быть письменными, а их объем — достаточным для предварительной, а не окончательной оценки обстоятельств дела. Невыполнение заявителем данной обязанности влечет отказ в удовлетворении ходатайства о применении мер предварительной защиты.

При этом, у административного ответчика есть право на возражение: доказывание отсутствия вреда публичным интересам, а также того, что испрашиваемая мера нарушает баланс частных и публичных интересов.

В механизме распределения обязанностей по доказыванию при решении вопроса о мерах предварительной защиты ключевое значение имеет право административного ответчика на возражение. В отличие от административного истца, на которого законом возлагается бремя обоснования необходимости применения обеспечительных мер (*fumus boni juris* и *periculum in mora*), ответчик не обязан что-либо доказывать по умолчанию. Однако, как справедливо отмечает В.В. Ярков, процессуальная активность ответчика, выражающаяся в представлении возражений относительно испрашиваемых мер,

может существенно повлиять на исход рассмотрения ходатайства истца [24, с. 274]. В случае, если ответчик полагает, что заявленные меры не отвечают критериям законности и обоснованности, он вправе представить суду доказательства, опровергающие доводы истца либо свидетельствующие о несоразмерности испрашиваемых мер.

Предмет доказывания со стороны административного ответчика при заявлении возражений образуют два основных обстоятельства. Во-первых, ответчик может доказывать отсутствие вреда публичным интересам, который истец, по его мнению, стремится предотвратить путем применения мер предварительной защиты. Данное обстоятельство приобретает особую значимость в делах, возбуждаемых в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц либо в защиту публичных интересов (ст. 39 КАС РФ). Как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 1 июня 2023 г. № 15, при решении вопроса о применении мер предварительной защиты суд обязан учитывать не только интересы заявителя, но и возможные негативные последствия для публичных интересов в случае принятия таких мер. Следовательно, ответчик, возражая против удовлетворения ходатайства, вправе представить доказательства того, что испрашиваемая мера: а) не направлена на предотвращение реального вреда публичным интересам; б) сама по себе способна причинить вред публичным интересам, превышающий тот вред, который истец стремится предотвратить.

Во-вторых, ответчик вправе доказывать, что испрашиваемая истцом мера нарушает баланс частных и публичных интересов. Данный критерий является одним из центральных при оценке обоснованности применения мер предварительной защиты. Как обоснованно указывает В.М. Шерстюк, принцип соразмерности (пропорциональности) обеспечительных мер предполагает, что суд должен сопоставить выгоды, которые получит истец от применения мер, с теми ограничениями, которые эти меры повлекут для ответчика и публичных интересов [22, с. 165]. При этом бремя доказывания нарушения баланса интересов в результате применения испрашиваемых мер возлагается на

ответчика, поскольку именно он утверждает о наличии такого нарушения.

Судебная практика выработала ряд критериев, позволяющих оценить соблюдение баланса частных и публичных интересов при применении мер предварительной защиты. К числу таких критериев относятся: а) характер и объем ограничений, которые испрашиваемая мера повлечет для административного ответчика (например, приостановление действия ненормативного правового акта может парализовать деятельность государственного органа); б) возможность причинения ущерба публичным интересам в случае принятия мер (например, приостановление предписания контролирующего органа может создать угрозу жизни и здоровью граждан); в) наличие (отсутствие) менее обременительных мер, способных обеспечить защиту прав истца без существенного ограничения прав ответчика и публичных интересов.

Особого внимания заслуживает вопрос о распределении бремени доказывания в ситуации, когда ответчик ссылается на причинение вреда публичным интересам. По общему правилу, ответчик, утверждающий о наличии такого вреда, должен представить соответствующие доказательства. Однако, как справедливо отмечает Е.А. Борисова, в некоторых случаях характер публичных интересов позволяет суду *presumere* (предположить) наличие вреда даже при отсутствии прямых доказательств со стороны ответчика [4, с. 101]. Речь идет о ситуациях, когда испрашиваемая мера затрагивает сферы, связанные с обеспечением безопасности государства, охраной общественного порядка, защитой жизни и здоровья граждан. В таких случаях суд вправе, руководствуясь ст. 84 КАС РФ и принципом активной роли суда в административном судопроизводстве, по собственной инициативе оценить возможные негативные последствия применения мер для публичных интересов.

Важно подчеркнуть, что право административного ответчика на возражение не является абсолютным и не освобождает суд от обязанности самостоятельно оценить баланс интересов сторон. Как указал

Конституционный Суд РФ в Определении от 17 июля 2014 г. № 1683-О, при решении вопроса о применении обеспечительных мер суд обязан исходить не только из доводов сторон, но и из собственной оценки обстоятельств дела, поскольку речь идет о реализации дискреционных полномочий, направленных на обеспечение справедливого правосудия [11]. Таким образом, даже в отсутствие возражений со стороны ответчика суд должен проверить, не нарушает ли испрашиваемая мера баланс частных и публичных интересов.

Процессуальные последствия непредставления ответчиком возражений и соответствующих доказательств могут быть различными. В случае, если ответчик, надлежащим образом извещенный о времени и месте рассмотрения вопроса о применении мер предварительной защиты, не представил возражений, суд вправе рассмотреть ходатайство истца по существу на основании имеющихся в деле доказательств, которые, по мнению истца, подтверждают необходимость принятия мер. Однако, как справедливо указывает А.Т. Боннер, отсутствие возражений со стороны ответчика не означает автоматического удовлетворения ходатайства истца — суд в любом случае обязан проверить соблюдение условий, предусмотренных ч. 2 ст. 85 КАС РФ.

В завершение необходимо отметить, что право административного ответчика на возражение при решении вопроса о мерах предварительной защиты является важной процессуальной гарантией, обеспечивающей реализацию принципа состязательности и равноправия сторон в административном судопроизводстве (ст. 14 КАС РФ). Представляя доказательства отсутствия вреда публичным интересам и нарушения баланса частных и публичных интересов, ответчик не только защищает свои права, но и способствует вынесению судом законного и обоснованного определения по вопросу о применении мер предварительной защиты.

Не стоит забывать про специальные доказательственные презумпции: при оспаривании нормативных правовых актов — презумпция обоснованности заявления о предварительной защите; при оспаривании решений о взыскании обязательных платежей — обратная презумпция (необходимость доказывания

истцом риска неисполнения).

Общие правила распределения бремени доказывания при решении вопроса о мерах предварительной защиты, рассмотренные в предыдущих подразделах, дополняются специальными доказательственными презумпциями, действие которых зависит от категории административного дела. Наличие таких презумпций обусловлено спецификой материально-правовых отношений, выступающих предметом судебного разбирательства, а также необходимостью обеспечения эффективной защиты прав и законных интересов участников процесса.

Первая презумпция действует при оспаривании нормативных правовых актов. В соответствии со ст. 211 КАС РФ, суд, приняв административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта, вправе применить меру предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого акта или его положений в отношении административного истца. Анализ данной нормы в системной связи с ч. 2 ст. 85 КАС РФ позволяет сделать вывод о наличии презумпции обоснованности заявления административного истца о применении мер предварительной защиты. Иными словами, законодатель исходит из предположения, что при оспаривании нормативного правового акта сам факт возбуждения производства по делу создает достаточные основания полагать, что оспариваемый акт может нарушать права и законные интересы заявителя.

Как обоснованно указывает Ю.А. Попова, презумпция обоснованности заявления о предварительной защите при оспаривании нормативных правовых актов обусловлена особой значимостью данного вида судопроизводства, направленного на защиту прав неопределенного круга лиц от неправомерного нормотворчества [14, с. 152]. В отличие от оспаривания ненормативных правовых актов, где заявитель должен доказывать факт нарушения своих прав индивидуально, при оспаривании нормативных актов сама норма, по общему правилу, адресована широкому кругу лиц и ее применение может повлечь массовые нарушения. Поэтому суд при решении вопроса о применении мер

предварительной защиты вправе исходить из презумпции, что оспариваемый нормативный правовой акт создает реальную угрозу правам истца, если заявитель представил доказательства того, что данный акт применяется или может быть применен в отношении него.

Данная презумпция нашла подтверждение в разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ. В Постановлении от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» указано, что при решении вопроса о применении мер предварительной защиты суд учитывает, что оспариваемый нормативный правовой акт в случае его признания недействующим не применяется с момента вступления решения суда в законную силу, и в целях недопущения причинения значительного ущерба заявителю до этого момента суд вправе приостановить действие оспариваемого акта в отношении заявителя [16]. При этом от заявителя не требуется доказывать, что без применения мер предварительной защиты исполнение решения станет невозможным или затруднительным — достаточно указать на сам факт применения (возможность применения) оспариваемого акта и наличие у него негативных последствий для прав заявителя.

Вместе с тем презумпция обоснованности заявления при оспаривании нормативных правовых актов является опровержимой. Административный ответчик (орган, принявший оспариваемый акт) вправе представить доказательства того, что применение мер предварительной защиты в виде приостановления действия акта в отношении истца повлечет негативные последствия для публичных интересов, которые перевешивают возможный вред правам заявителя. Например, приостановление действия санитарно-эпидемиологических правил в отношении конкретного хозяйствующего субъекта может создать угрозу для жизни и здоровья граждан, что, как указано в Определении Верховного Суда РФ от 15 марта 2021 г. № 5-КАП21-8-К2, является основанием для отказа в применении мер предварительной защиты

[10].

Вторая презумпция действует при оспаривании решений о взыскании обязательных платежей и санкций (гл. 22 КАС РФ). В отличие от дел об оспаривании нормативных правовых актов, здесь законодатель устанавливает обратную презумпцию: необходимость доказывания административным истцом риска неисполнения решения суда в случае непринятия мер предварительной защиты. Данная презумпция закреплена в ч. 2 ст. 85 КАС РФ во взаимосвязи с особенностями производства по административным делам о взыскании обязательных платежей, предусмотренными ст. 289 КАС РФ.

Как обоснованно отмечает Д.А. Шестаков, специфика дел о взыскании обязательных платежей заключается в том, что они инициируются публичными органами (налоговыми, таможенными, пенсионными) в отношении физических и юридических лиц, имеющих задолженность перед бюджетом [23, с. 211]. В этих делах административным истцом выступает государственный орган, а ответчиком — плательщик обязательных платежей. При решении вопроса о применении мер предварительной защиты (например, в виде наложения ареста на имущество ответчика) суд не может исходить из презумпции обоснованности заявления истца, поскольку государственный орган, обращаясь в суд с иском о взыскании, уже обладает властными полномочиями по бесспорному взысканию в определенных законом случаях.

Обратная презумпция означает, что административный истец (государственный орган) обязан доказать наличие реального риска неисполнения решения суда в будущем в случае непринятия мер предварительной защиты. К числу обстоятельств, подтверждающих такой риск, как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 1 июня 2023 г. № 15, относятся: совершение ответчиком действий по отчуждению имущества после предъявления иска; наличие возбужденных в отношении ответчика исполнительных производств, свидетельствующих о его недобросовестности; сокрытие ответчиком имущества либо занижение его стоимости; регистрация ответчиком прекращения деятельности (для юридических лиц) или выезд за

пределы Российской Федерации (для физических лиц).

Важным следствием обратной презумпции является то, что суд не вправе принять меры предварительной защиты по делам о взыскании обязательных платежей, основываясь лишь на предположении о возможном неисполнении решения. Как указано в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 10 февраля 2022 г. № 14-АПА22-2-К1, налоговый орган, заявивший ходатайство о наложении ареста на имущество должника, должен представить конкретные доказательства, свидетельствующие о том, что непринятие таких мер сделает невозможным или затруднительным исполнение решения суда [1]. Отсутствие таких доказательств влечет отказ в удовлетворении ходатайства.

Обратная презумпция при оспаривании решений о взыскании обязательных платежей не является абсолютной. В некоторых случаях, предусмотренных законом, бремя доказывания может перераспределяться. Например, при заявлении административным истцом требования о применении мер предварительной защиты в виде запрета совершать определенные действия (ст. 86 КАС РФ) суд вправе возложить на ответчика обязанность доказать отсутствие риска неисполнения, если у суда имеются разумные сомнения в добросовестности ответчика. Однако такая ситуация, как обоснованно указывает М.А. Фокина, является исключением из общего правила и требует особой мотивировки в определении суда [21, с. 79].

Таким образом, в административном судопроизводстве сформировались две разнонаправленные доказательственные презумпции применительно к мерам предварительной защиты. При оспаривании нормативных правовых актов действует презумпция обоснованности заявления истца, что облегчает для него бремя доказывания необходимости применения мер. При оспаривании решений о взыскании обязательных платежей установлена обратная презумпция, возлагающая на административного истца (государственный орган) обязанность доказать риск неисполнения решения суда. Указанные презумпции, будучи опровержимыми, способствуют дифференциации процессуального режима доказывания в зависимости от категории административного дела и

обеспечивают баланс частных и публичных интересов при применении мер предварительной защиты.

В настоящей статье обязательно стоит выделить стандарты и средства доказывания необходимости на стадии предварительной защиты.

Так, при разрешении вопроса о применении мер предварительной защиты по административному иску центральное место занимает определение надлежащего стандарта доказывания. Под стандартом доказывания в процессуальной доктрине понимается совокупность требований к степени убедительности представленных доказательств, при достижении которой суд может считать определенное обстоятельство установленным. В отличие от стандарта доказывания при рассмотрении дела по существу (как правило, «вне разумных сомнений» в публично-правовых спорах либо «преобладание вероятностей» в частноправовых), на стадии предварительной защиты применяется пониженный стандарт, что обусловлено самой природой обеспечительных процедур.

Как обоснованно разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 1 июня 2023 г. № 15, «поскольку обеспечительные меры являются ускоренным и предварительным средством защиты, для их принятия не требуется представления доказательств в объеме, необходимом для обоснования требований и возражений по существу спора». Данное разъяснение фактически легализует в российском административном процессе пониженный стандарт доказывания необходимости мер предварительной защиты.

В зарубежной практике, в частности в правовой системе Европейского Союза, применительно к обеспечительным мерам выработан стандарт, известный как *fumus boni juris* (видимость добросовестного требования). Как указано в решении Суда по делам публичной службы Европейского Союза по делу *Bianchi v. ETF* (2006 г.), заявитель должен представить «обстоятельства, дающие основания для неотложности, и доводы факта и права, устанавливающие *prima facie* обоснованность испрашиваемых

обеспечительных мер» [26]. При этом, как дополнительно разъяснено в решении по делу *Bennett and Others v. ОНІМ* (2008 г.), «для установления наличия серьезного и непоправимого вреда не требуется демонстрации его наступления с абсолютной определенностью, достаточно показать, что вред предвидится с достаточной степенью вероятности» (*foreseeable with a sufficient degree of probability*) [25]. Именно эта «достаточная степень вероятности» и образует количественное выражение стандарта доказывания на стадии обеспечительных мер.

Порог «разумной степени вероятности» (50%+), предлагаемый в настоящей статье, означает, что заявитель должен убедить суд в том, что вероятность наступления негативных последствий без применения мер предварительной защиты превышает 50 процентов. Иными словами, более вероятно, что вред наступит, чем не наступит. Данный подход принципиально отличается от стандарта доказывания по существу спора, где требуется значительно более высокая степень уверенности суда в правильности выводов.

Важным элементом рассматриваемого стандарта доказывания является концепция «баланса вероятностей и удобств» (*balance of conveniences* или *balance of interests*). Как указано в решении Суда по делам публичной службы по делу *Bianchi v. ETF*, судья, рассматривающий заявление об обеспечительных мерах, «взвешивает различные затронутые интересы и должен определить, позволит ли возможная отмена оспариваемого решения судом, рассматривающим дело по существу, обратить вспять ситуацию, которая была бы вызвана его немедленным исполнением, и, напротив, не приведет ли приостановление действия этого решения к тому, что оспариваемое решение утратит полную силу в случае отказа в удовлетворении основного заявления».

Применительно к российской практике данный подход означает, что суд, оценивая доказательства необходимости мер предварительной защиты, обязан произвести сравнительный анализ двух групп потенциальных последствий: с одной стороны, тяжесть последствий для административного ответчика и

публичных интересов в случае принятия испрашиваемых мер; с другой стороны, тяжесть последствий для административного истца в случае отказа в принятии таких мер. При этом, как обоснованно отмечается в литературе, бремя доказывания того, что баланс интересов склоняется в пользу применения мер, лежит на заявителе.

В рамках концепции «баланса вероятностей и удобств» суд должен ответить на следующие вопросы: насколько вероятно удовлетворение административного иска по существу? Насколько значителен потенциальный вред для истца в случае отказа в мерах предварительной защиты? Насколько существенны ограничения для ответчика и публичных интересов в случае принятия таких мер? Существуют ли альтернативные, менее обременительные меры, способные достичь той же цели защиты? Только после взвешенного ответа на все эти вопросы суд может принять обоснованное решение.

Особого внимания заслуживает вопрос о доказательственной нагрузке при применении стандарта «баланса вероятностей и удобств». Как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении № 15, «суд при наличии оснований для принятия обеспечительных мер вправе принять меру или несколько мер, не указанных в заявлении, которые наиболее эффективно послужат предотвращению опасности нарушения прав с учетом обеспечения баланса частных и публичных интересов». При этом суд не связан доводами сторон о том, какая именно мера соответствует балансу интересов, и вправе по собственной инициативе избрать наиболее соразмерную меру.

Стандарт «разумной степени вероятности» (50%+) не следует понимать как арифметическое требование. Речь идет о качественной оценке: суд должен прийти к убеждению, что скорее, чем нет, непринятие мер предварительной защиты приведет к невозможности или существенной затруднительности исполнения будущего решения. Как указано в решении Суда ЕС по делу *Antillean Rice Mills v. Council*, судья, рассматривающий заявление об обеспечительных мерах, «обладает широкими дискреционными полномочиями и остается свободным в определении с учетом особенностей дела способа

проверки различных условий и порядка приоритетности такой проверки» [27].

Таким образом, стандарт доказывания при применении мер предварительной защиты по административному иску включает два взаимосвязанных компонента: во-первых, количественный порог «разумной степени вероятности» (50%+), означающий, что вероятность наступления негативных последствий без мер превышает вероятность их ненаступления; во-вторых, качественную концепцию «баланса вероятностей и удобств», требующую от суда сравнения тяжести последствий для истца и ответчика (публичных интересов) и выбора наиболее соразмерной меры. Указанный стандарт является пониженным по сравнению со стандартом доказывания по существу спора, что соответствует природе обеспечительных процедур как ускоренного и предварительного средства защиты.

Вопрос о допустимых средствах доказывания при решении вопроса о применении мер предварительной защиты имеет принципиальное значение, поскольку от его правильного разрешения зависит как оперативность судебной защиты, так и обоснованность принимаемого судом определения. Законодатель в КАС РФ не устанавливает специального перечня доказательств, допустимых на стадии предварительной проверки, однако анализ норм процессуального права в системной связи с природой обеспечительных процедур позволяет выделить круг средств доказывания, которые могут и которые не могут быть использованы для обоснования необходимости применения мер предварительной защиты.

Письменные доказательства как наиболее распространенный и надежный вид доказательств занимают центральное место в доказывании необходимости мер предварительной защиты. Согласно ст. 70 КАС РФ, письменными доказательствами являются содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела, акты, договоры, справки, деловая корреспонденция, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой, графической записи, в том числе полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи. Применительно к мерам

предварительной защиты к числу письменных доказательств, которые административный истец может и должен представить в обоснование своего ходатайства, относятся: оспариваемый нормативный или ненормативный правовой акт (его копия); уведомление о принятии решения, совершении действия; переписка с административным ответчиком, свидетельствующая о наличии спора; публикации в средствах массовой информации, подтверждающие факт распространения запрещенной информации (для дел о блокировке сайтов); документы, подтверждающие наличие у истца права, которое, по его мнению, нарушено.

Важно подчеркнуть, что на стадии предварительной защиты не требуется представления оригиналов письменных доказательств, если иное не установлено законом. Как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 1 июня 2023 г. № 15, «при решении вопроса о принятии мер предварительной защиты суд оценивает доказательства в порядке, предусмотренном статьей 84 КАС РФ, с учетом того, что для принятия указанных мер достаточно представления заявителем доказательств, подтверждающих с разумной степенью достоверности наличие оснований для их принятия». Следовательно, допустимо представление надлежащим образом заверенных копий документов, а в случае их отсутствия у заявителя — ходатайство об их истребовании (ст. 63 КАС РФ).

Особого внимания заслуживают электронные доказательства как самостоятельный вид письменных доказательств, приобретающий все большее значение в современном административном судопроизводстве. В соответствии с ч. 1 ст. 70 КАС РФ, документы, полученные посредством электронной связи, признаются письменными доказательствами, если они подписаны электронной подписью или иным аналогом собственноручной подписи в порядке, установленном законом. Применительно к мерам предварительной защиты электронные доказательства наиболее востребованы при рассмотрении дел о признании информации, распространяемой посредством сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено

(ст. 265.3 КАС РФ). В таких делах основанием для принятия меры предварительной защиты в виде ограничения доступа к информационному ресурсу могут служить: скриншоты (снимки экрана) интернет-страниц, содержащих запрещенную информацию; дампы сайтов (сохраненные копии веб-страниц); протоколы осмотра письменных доказательств, составленные нотариусом или судом в порядке обеспечения доказательств (ст. 64 КАС РФ).

Как обоснованно указывает Е.В. Бурдина, «скриншоты интернет-страниц, сделанные в присутствии суда или нотариуса и содержащие указание на дату, время и адрес страницы, являются допустимыми доказательствами по делам о защите прав от распространения запрещенной информации» [5, с. 111]. Вместе с тем судебная практика исходит из того, что скриншоты, выполненные самим заявителем вне процессуальной процедуры обеспечения доказательств, также могут быть приняты судом во внимание на стадии предварительной защиты, если они не вызывают сомнений в подлинности и достоверности. Однако при рассмотрении дела по существу такие доказательства подлежат дополнительной проверке.

Важным ограничением круга допустимых средств доказывания на стадии предварительной защиты является недопустимость свидетельских показаний и экспертиз. Данное ограничение обусловлено самой природой обеспечительных процедур, которые должны осуществляться оперативно, на основе документов, не требующих длительного исследования. Свидетельские показания (ст. 71 КАС РФ) по своей природе являются субъективными, трудно проверяемыми в сжатые сроки и не могут служить надежным основанием для вывода о наличии «разумных подозрений». Как справедливо отмечает А.Т. Боннер, «свидетельские показания, в отличие от письменных доказательств, требуют оценки достоверности и допустимости в рамках полного судебного разбирательства, что несовместимо со сжатыми сроками рассмотрения вопроса о мерах предварительной защиты» [2, с. 428].

Аналогичным образом на стадии предварительной защиты не допускается назначение и проведение экспертизы (ст. 77 КАС РФ). Экспертиза представляет

собой сложное, трудоемкое и длительное процессуальное действие, требующее привлечения специалиста, формулирования вопросов, ознакомления сторон с заключением. Проведение экспертизы на стадии решения вопроса о мерах предварительной защиты противоречило бы требованию оперативности, заложенному в ч. 2 ст. 85 КАС РФ (рассмотрение заявления о применении мер предварительной защиты без извещения лица, участвующего в деле, в день поступления заявления). Как разъяснил Конституционный Суд РФ в Определении от 17 июля 2014 г. № 1683-О, «назначение экспертизы на стадии решения вопроса об обеспечительных мерах недопустимо, поскольку это привело бы к необоснованному затягиванию процесса и противоречило бы целям оперативной защиты прав» [12].

Вместе с тем из указанного правила существуют исключения. В отдельных категориях дел, например, при оспаривании результатов определения кадастровой стоимости (гл. 25 КАС РФ), суд вправе назначить экспертизу для определения рыночной стоимости объекта, однако это происходит уже в рамках рассмотрения дела по существу, а не на стадии предварительной защиты. Само же заявление о применении мер предварительной защиты по таким делам должно быть обосновано письменными доказательствами (отчетом об оценке, справкой об инвентаризационной стоимости и т.п.) без проведения экспертизы на данной стадии.

Таким образом, круг допустимых средств доказывания на стадии предварительной защиты ограничен письменными доказательствами, включая электронные (скриншоты, дампы сайтов), которые могут служить основанием для принятия блокирующих мер по делам о запрещенной информации. Свидетельские показания и экспертизы на данной стадии недопустимы, поскольку они не отвечают требованиям оперативности и предварительности, характерным для института мер предварительной защиты. Указанные ограничения не ущемляют права сторон, поскольку при рассмотрении дела по существу они вправе представлять любые допустимые законом доказательства,

включая показания свидетелей и заключения экспертов.

Исходя из всего вышеуказанного, итоговым судебным актом о применении мер предварительной защиты по административному иску является определением суда о применении мер предварительной защиты, которое представляет собой не просто процессуальный документ, фиксирующий волеизъявление суда, но и самостоятельный доказательственный акт, в котором находят отражение результаты оценки доказательств, представленных сторонами в обоснование наличия либо отсутствия оснований для принятия обеспечительных мер. Как справедливо отмечает В.В. Ярков, «мотивированность судебного акта является одной из важнейших гарантий законности и обоснованности правосудия, поскольку позволяет сторонам и вышестоящим судам проверить правильность выводов суда». Требования к содержанию определений о применении мер предварительной защиты непосредственно вытекают из общих положений ст. 180 КАС РФ, предписывающих, что решение суда должно быть законным и обоснованным, а также из разъяснений Пленума Верховного Суда РФ, конкретизирующих эти требования применительно к обеспечительным мерам.

Первое требование к определению суда о применении мер предварительной защиты — это описание доказательств, на которых суд основывает свои выводы. В соответствии с ч. 4 ст. 180 КАС РФ, в мотивировочной части судебного акта должны быть указаны обстоятельства дела, установленные судом; доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах; доводы, в пользу которых суд отверг те или иные доказательства; законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовался суд. Применительно к мерам предварительной защиты это означает, что суд обязан перечислить, какие именно документы, скриншоты, иные письменные доказательства были представлены административным истцом в обоснование ходатайства, дать им оценку с точки зрения относимости и допустимости (разумеется, в пределах, допустимых на данной стадии), а также указать, почему эти доказательства с разумной степенью достоверности

подтверждают наличие оснований для принятия мер.

Второе обязательное требование — анализ вероятности вреда, который может наступить в случае непринятия мер предварительной защиты. Суд не вправе ограничиться констатацией того, что истец ссылается на возможные негативные последствия. Как разъяснил Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 1 июня 2023 г. № 15, «суд должен оценить, насколько вероятно наступление обстоятельств, свидетельствующих о невозможности или затруднительности исполнения судебного акта в случае непринятия обеспечительных мер, с учетом представленных заявителем доказательств». Следовательно, в определении необходимо отразить, какие конкретно риски (утрата имущества, блокировка сайта, выдворение и т.п.) усматриваются судом, какова степень вероятности их реализации (в качественном выражении — «разумные подозрения», «достаточная степень вероятности») и почему суд полагает, что эта вероятность превышает 50 процентов (стандарт «разумной степени вероятности», рассмотренный в подразделе 3.1).

Третье требование — сравнение интересов (баланс частных и публичных интересов). В определении должно быть приведено сопоставление тяжести последствий для административного ответчика и публичных интересов в случае принятия испрашиваемых мер, с одной стороны, и тяжести последствий для административного истца в случае отказа в принятии таких мер — с другой. Как обоснованно указывает Ю.А. Попова, «суд обязан в мотивировочной части определения показать, почему избранная мера является соразмерной и не приводит к чрезмерному ограничению прав ответчика или ущемлению публичных интересов» [14, с. 154]. При этом, если ответчик представлял возражения, суд должен также проанализировать приведенные им доводы и доказательства и объяснить, почему они отвергаются либо принимаются во внимание при корректировке вида меры.

На практике нередко встречаются определения о применении мер предварительной защиты, которые не отвечают указанным требованиям. К числу стандартных ошибок судов первой инстанции можно отнести следующие.

Первая и наиболее распространенная ошибка — формальное цитирование закона безотносительно к фактическим обстоятельствам дела. Суд ограничивается воспроизведением текста ч. 1 ст. 85 КАС РФ («если непринятие мер может сделать невозможным исполнение решения») и без какого-либо анализа представленных доказательств удовлетворяет ходатайство. Такое определение, по сути, не содержит мотивировки вывода суда о наличии оснований для принятия мер.

Вторая ошибка — отсутствие оценки доказательств, представленных административным истцом. Суд либо перечисляет представленные документы, но не дает им никакой оценки, либо вообще не указывает, какие доказательства исследовались. В результате вышестоящая инстанция не может проверить, насколько обоснованным было убеждение суда первой инстанции.

Третья ошибка — непроведение сравнения баланса интересов. Суд, удовлетворив ходатайство истца, не рассматривает вопрос о том, не причинит ли принятая мера несоразмерного вреда ответчику или публичным интересам. Особенно часто это встречается при принятии мер в виде приостановления действия ненормативных правовых актов контролирующих органов (например, приостановление предписания Роспотребнадзора без оценки того, не создаст ли это угрозу для жизни и здоровья граждан).

Четвертая ошибка — подмена предмета доказывания: суд в определении начинает оценивать законность оспариваемого акта по существу, фактически предрешая исход дела. Это недопустимо, поскольку на стадии предварительной защиты требуется лишь установить *fumus boni juris*, а не доказать незаконность акта.

Указанные ошибки влекут серьезные последствия при обжаловании определения о применении мер предварительной защиты в апелляционном и кассационном порядке. В соответствии со ст. 315 КАС РФ, определение суда первой инстанции может быть отменено, если оно является незаконным или необоснованным. Судебная практика последовательно исходит из того, что немотивированное определение (содержащее лишь формальную ссылку на

закон) подлежит безусловной отмене.

Так, в Апелляционном определении Верховного Суда РФ от 12 марта 2021 г. № 46-АПА21-3-К2 суд отменил определение суда первой инстанции о приостановлении действия решения уполномоченного органа, поскольку в мотивировочной части отсутствовал анализ представленных заявителем доказательств и не была приведена оценка вероятности наступления негативных последствий. Суд апелляционной инстанции указал, что «простая ссылка на статью 85 КАС РФ без установления конкретных обстоятельств, свидетельствующих о необходимости применения мер предварительной защиты, не может служить основанием для удовлетворения ходатайства».

В другом случае, в Кассационном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25 августа 2022 г. № 18-КАД22-14-К4, было отменено определение суда первой инстанции, которым были приняты меры предварительной защиты в виде наложения ареста на имущество административного ответчика по делу о взыскании обязательных платежей [6]. Кассационная инстанция указала, что суд не провел сравнение баланса интересов, не оценил, насколько испрашиваемая мера соразмерна заявленным требованиям, и не учел, что административный истец (налоговый орган) не представил доказательств риска неисполнения решения, как того требует обратная презумпция.

Важно отметить, что последствием отмены определения о применении мер предварительной защиты является не только прекращение действия этих мер, но и, в ряде случаев, возникновение у истца обязанности возместить убытки, причиненные ответчику принятием мер (ст. 86 КАС РФ). Поэтому значение надлежащей судебной мотивировки трудно переоценить: она служит не только процессуальной гарантией прав сторон, но и предпосылкой для возможной ответственности истца в случае необоснованного применения мер.

Таким образом, определение суда о применении мер предварительной защиты должно представлять собой полноценный доказательственный акт, содержащий: описание исследованных доказательств; анализ вероятности

наступления вреда (с применением стандарта «разумной степени вероятности»); сравнение тяжести последствий для истца и ответчика (баланс интересов). Отсутствие любого из этих элементов, равно как и формальное цитирование закона безотносительно к фактическим обстоятельствам, является основанием для отмены определения в апелляционном или кассационном порядке, что подтверждается устойчивой судебной практикой Верховного Суда РФ.

Проведенное исследование доказывания необходимости применения мер предварительной защиты по административному иску позволяет сформулировать ряд итоговых положений, имеющих как теоретическое, так и прикладное значение.

Во-первых, в работе обоснован и предложен унифицированный алгоритм доказывания необходимости исследуемых мер, который может быть использован в правоприменительной деятельности судов общей юрисдикции. Данный алгоритм включает последовательную реализацию следующих этапов: административный истец представляет суду доказательства, подтверждающие с разумной степенью достоверности наличие реальной угрозы нарушения его прав или законных интересов (*periculum in mora*), а также обстоятельства, создающие видимость обоснованности требования по существу (*fumus boni juris*); суд проверяет допустимость представленных средств доказывания, отдавая приоритет письменным и электронным доказательствам и исключая на данной стадии свидетельские показания и экспертные заключения; при установлении достаточных оснований суд применяет стандарт доказывания «баланса вероятностей и удобств» (*balance of conveniences*), сравнивая тяжесть потенциальных последствий от принятия мер для административного ответчика и публичных интересов с тяжестью последствий от отказа в их принятии для административного истца; завершающим этапом выступает вынесение судом мотивированного определения, в котором должны быть отражены результаты оценки доказательств, анализ вероятности вреда, сравнение баланса интересов и вывод о необходимости применения конкретной меры предварительной защиты.

Во-вторых, анализ действующего правового регулирования и судебной практики позволяет утверждать, что положения ст. 85 КАС РФ, регламентирующей основания и порядок применения мер предварительной защиты, нуждаются в совершенствовании. В настоящее время законодатель не устанавливает четкого перечня обстоятельств, подлежащих доказыванию при разрешении вопроса о предварительной защите, что порождает неединообразие судебной практики и создает риск как необоснованного отказа в применении мер, так и их излишнего использования. В связи с этим представляется необходимым внести изменения в ч. 2 ст. 85 КАС РФ, дополнив ее положением, закрепляющим открытый (примерный) перечень обстоятельств, которые должны быть доказаны административным истцом. К числу таких обстоятельств, как показало исследование, относятся: наличие реальной, а не гипотетической угрозы причинения вреда правам истца или публичным интересам; невозможность или чрезмерная сложность исполнения судебного решения в будущем (включая риск утраты имущества, блокировки информационного ресурса, выдворения за пределы Российской Федерации и иные аналогичные последствия); отсутствие более мягких обеспечительных средств, способных достичь того же правового результата; а также представление доказательств, с разумной степенью вероятности подтверждающих обоснованность требований истца по существу спора (*fumus boni juris*).

Кроме того, целесообразно законодательно закрепить приоритетное значение письменных и электронных доказательств при рассмотрении вопроса о мерах предварительной защиты, указав в ст. 85 КАС РФ, что на данной стадии не допускается использование свидетельских показаний и заключений экспертов в качестве средств доказывания, за исключением случаев, когда иное прямо предусмотрено федеральным законом. Такое уточнение позволит устранить существующую неопределенность и будет способствовать оперативному и единообразному разрешению судами ходатайств о применении мер предварительной защиты.

В-третьих, в статье аргументировано, что надлежащая судебная мотивировка определений о применении мер предварительной защиты выступает самостоятельной процессуальной гарантией законности и обоснованности правосудия. Отсутствие в определении описания исследованных доказательств, анализа вероятности вреда и сравнения баланса интересов сторон, равно как и формальное цитирование норм закона безотносительно к фактическим обстоятельствам дела, признается судами вышестоящих инстанций основанием для отмены судебного акта. В связи с этим в целях повышения качества правосудия по административным делам рекомендуется включить в постановление Пленума Верховного Суда РФ разъяснение о необходимости детальной мотивировки определений о применении (отказе в применении) мер предварительной защиты с указанием конкретных доказательств, послуживших основанием для вывода суда.

Таким образом, результаты проведенного исследования могут быть использованы как в законотворческой деятельности при совершенствовании норм КАС РФ, так и в правоприменительной практике судов общей юрисдикции при разрешении вопросов о применении мер предварительной защиты по административным искам. Предложенный унифицированный алгоритм доказывания, а также рекомендации по изменению законодательства и судебной практики направлены на обеспечение баланса частных и публичных интересов, повышение эффективности судебной защиты и снижение рисков необоснованного применения обеспечительных мер в административном судопроизводстве.

#### Библиографический список

1. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 12 марта 2021 г. № 46-АПА21-3-К2. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Боннер А.Т. Избранные труды по гражданскому и административному процессу / А.Т. Боннер. – Санкт-Петербург : Издательский дом СПбГУ, 2021. – 600 с. – ISBN 978-5-288-06123-5.

3.Борисов А.Н. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (постатейный) / А.Н. Борисов, Р.П. Лангвилава. – 2-е изд., доп. и перераб. – Москва : Юстицинформ, 2018. – 512 с. – ISBN 978-5-7205-1507-4.

4.Борисова Е.А. Доказывание в административном судопроизводстве: проблемы теории и практики / Е.А. Борисова // Вестник гражданского процесса. – 2023. – № 4. – С. 88–104. – ISSN 2226-0781.

5.Бурдина Е.В. Электронные доказательства в административном судопроизводстве: проблемы допустимости / Е.В. Бурдина // Вестник гражданского процесса. – 2024. – № 2. – С. 110–125. – ISSN 2226-0781. – Текст : непосредственный.

6.Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25 августа 2022 г. № 18-КАД22-14-К4. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7.Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

8.Кулюшин Е.Н. О дискреционных полномочиях суда первой инстанции в рамках административно-судебной процессуальной формы / Е.Н. Кулюшин // Вестник гражданского процесса. – 2024. – Т. 14. – № 3. – С. 124–131. – DOI 10.24031/2226-0781-2024-14-3-124-131.

9.Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2023) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 июня 2023 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2023. – № 12.

10.Определение Верховного Суда РФ от 15 марта 2021 г. № 5-КАП21-8-К2. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11.Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1683-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина [...] на нарушение его конституционных прав положениями статьи 139 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1852-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хоботовой О.Ю. на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Осокина Г.Л. Курс гражданского и административного судопроизводства : учебник / Г.Л. Осокина. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 560 с. – ISBN 978-5-91768-630-5. – Текст : непосредственный.

14. Попова Ю.А. Административное судопроизводство: проблемы доказывания в делах об оспаривании нормативных правовых актов / Ю.А. Попова // Вестник гражданского процесса. – 2023. – № 2. – С. 150–168. – ISSN 2226-0781. – Текст : непосредственный.

15. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 1 июня 2023 г. № 15 «О некоторых вопросах принятия судами мер по обеспечению иска, обеспечительных мер и мер предварительной защиты» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2023. – № 8.

16. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 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. – № 3.

17. Решетникова И.В. Доказывание в гражданском и административном судопроизводстве : монография / И.В. Решетникова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Статут, 2022. – 320 с. – ISBN 978-5-8354-1780-1. – Текст : непосредственный.

18. Решетникова И.В. Справочник по доказыванию в административном судопроизводстве / И.В. Решетникова, М.А. Куликова, Е.А. Царегородцева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма, 2020. – 160 с. – ISBN 978-5-00156-097-5.

19. Соловей Ю.П. Развитие правовых позиций Пленума Верховного Суда Российской Федерации о судебной проверке законности реализации административного усмотрения / Ю.П. Соловей // Сибирское юридическое

обозрение. – 2024. – Т. 21. – № 4. – С. 533–560. – DOI 10.19073/2658-7602-2024-21-4-533-560.

20.Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 26.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3448.

21.Фокина М.А. Презумпции в административном судопроизводстве: проблемы правоприменения / М.А. Фокина // Арбитражный и гражданский процесс. – 2023. – № 11. – С. 75–80. – ISSN 1812-383X.

22.Шерстюк В.М. Развитие принципов административного судопроизводства в Российской Федерации : монография / В.М. Шерстюк. – Москва : Норма, 2022. – 320 с. – ISBN 978-5-00156-241-2.

23.Шестаков Д.А. Доказывание по делам о взыскании обязательных платежей и санкций в административном судопроизводстве / Д.А. Шестаков // Административное право и процесс. – 2024. – № 1. – С. 208–215. – ISSN 2071-1166.

24.Ярков В.В. Административное судопроизводство : учебник для вузов / В.В. Ярков. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Статут, 2023. – 480 с. – ISBN 978-5-8354-1902-7.

25.Order of the President of the Civil Service Tribunal of 25 April 2008. Joined Cases F-19/08 R and F-20/08 R. Bennett and Others v. Office for Harmonisation in the Internal Market (OHIM). – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008FO0019> (дата обращения: 17.03.2026). – Text : electronic.

26.Order of the President of the Civil Service Tribunal of 26 November 2008. Case F-38/06 R. Bianchi v. European Training Foundation (ETF). – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008FO0080> (дата обращения: 17.03.2026). – Text : electronic.

27.Order of the President of the Court of First Instance of 14 March 1997. Case T-41/97 R. Antillean Rice Mills v. Council of the European Union. – URL: <https://eur-lex.europa.eu> (дата обращения: 17.03.2026). – Text : electronic.