

УДК 342.951

ОСНОВАНИЯ ПРИНЯТИЯ МЕР ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКОВОМУ ЗАЯВЛЕНИЮ: УСТАНОВЛЕНИЕ И ДОКАЗЫВАНИЕ*

М. Ю. Стариков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 ноября 2014 г.

Аннотация: рассматриваются вопросы установления и доказывания необходимости применения судом мер предварительной правовой защиты по административному исковому заявлению в соответствии с правилами, содержащимися в проекте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Проводится сравнение правовых процедур судебного применения обеспечения иска, содержащихся в Арбитражном процессуальном и Гражданском процессуальном кодексах Российской Федерации. Дается анализ оснований принятия мер предварительной защиты и особенности их доказывания в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: основания принятия мер предварительной защиты по административному исковому заявлению, административное судопроизводство, доказывание необходимости принятия судом обеспечительных мер, проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Аннотация: the article deals with establishing and proving the need for acceptance interim relief measures in the court in the administrative statement of claim in accordance with the rules contained in the draft Code of Administrative proceedings of the Russian Federation. At the same time this article includes comparing the legal procedures of judicial application of security for the claim, which contains in the Arbitration Processual Code and the Civil Processual Code of the Russian Federation. Analyzes the grounds for acceptance interim relief measures and the features of their proving in administrative proceedings.

Key words: the grounds for acceptance interim relief measures in the administrative statement of claim, administrative proceedings, proving the need for acceptance security measures in the court, the draft Code of Administrative proceedings of the Russian Federation.

В деятельности суда по установлению мер предварительной защиты в административном судопроизводстве центральное место занимает анализ как *обстоятельств*, которые подтверждают *основания* принятия мер предварительной защиты (в соответствии с заявленными требова-

* Автор рассматривает основания принятия судом мер предварительной защиты административного иска и их доказывание. При этом анализирует процессуальные правовые нормы о мерах обеспечения исковых требований, содержащихся в проекте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Гражданском процессуальном и Арбитражном процессуальном кодексах Российской Федерации.

ниями о необходимости установления мер предварительной защиты они включаются в *предмет доказывания*), так и *обстоятельств*, которые имеют юридическое значение для установления *условий* рассмотрения заявления административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц. Доказывание обстоятельств, подтверждающих необходимость, своевременность, полезность, важность для заявителя принятия судом мер обеспечения иска (административного иска) содержит особенности, связанные с характером и правовой природой дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Можно предположить, что особенности доказывания необходимости применения мер предварительной защиты по административным делам обусловлены содержанием и предназначением самого производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Споры о характере и специфике данного производства, например в арбитражном процессе, имеют давнюю историю. При обсуждении проекта АПК РФ 2002 г. и сразу же после его принятия высказывались различные точки зрения о целесообразности появления в АПК РФ соответствующего раздела о производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений. Как правило, к числу особенностей указанного производства, вытекающего из административно-правового спора, ученые относят следующие: а) суд посредством административного судопроизводства контролирует и обеспечивает законность деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, но при этом не разрешает спора о праве; б) неисковый характер возбуждения административного дела, т.е. в суд направляется жалоба или заявление лица, которое считается заявителем или заинтересованным лицом; в) в рамках рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, не применяются некоторые (обычные для искового производства) термины: мировое соглашение, изменение размера исковых требований, предмета или основания иска, отказ от иска, его признание или встречный иск; г) иной объем процессуальных прав и обязанностей у лиц, участвующих в этом производстве по сравнению со сторонами в искомом производстве¹.

2015. № 1

160

Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 2013 г. (далее – КоАС РФ), как видно, изменил представление о предназначении самого производства по административным делам и распространил на данное производство новые категории, создав при этом и новые представления о многих институтах, входящих в действующие в России на протяжении десятилетий процессуальные формы. В данном случае развитие административно-процессуальной формы основывается и на сущностных моментах теоретической концепции *оценочных поня-*

¹ См.: *Боннер А. Т.* Неисковые производства в гражданском процессе : учеб. пособие. М., 2010. С. 148–149, 160–161 ; *Шерстюк В. М.* Новые положения третьего Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. М., 2003. С. 144–147.

тий процессуального права² и современных *целей* процессуального правового регулирования³.

Появление термина «меры предварительной защиты по административному исковому заявлению» в проекте КоАС РФ обусловлено, очевидно, содержанием, признаками и назначением в системе судебной власти *административного судопроизводства*, которые, в свою очередь, засиют от особенностей *публичного права*⁴, публичных правоотношений, взаимоотношений между органами публичной власти, их должностными лицами и гражданами (организациями); они находятся в основе построения всей *административно-процессуальной формы*, обязательным элементом которой является предварительная правовая защита исковых требований. На особенности административного судопроизводства, устанавливаемого в проекте КоАС РФ, указывают многие авторы⁵.

Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве устанавливаются в главе 7 «Применение мер предварительной защиты по административному исковому заявлению» проекта КоАС РФ⁶. Указанная глава определяет процессуальное правовое регулирование применения мер предварительной защиты по административному исковому заявлению. В данном законопроекте определяются *общие условия, основания и порядок принятия* мер предварительной правовой защиты в административном судопроизводстве: применение мер предварительной защиты по административному исковому заявлению; заявление о применении мер предварительной защиты по административному исковому заявлению; рассмотрение заявления о применении мер предварительной защиты; исполнение определения суда о применении мер предварительной защиты; отмена мер предварительной защиты; обжалование определений суда о применении или об отмене применения мер предварительной защиты; замена мер предварительной защиты по административному исковому заявлению.

Обеспечение иска как важнейший элемент процессуальной формы и как весьма детализированный правовой институт, определявший гарантии исполнения судебного решения, устанавливался в российском Уставе гражданского судопроизводства 1864 г. («Отделение III. Обеспе-

² См., например: Агеева Г. Е. Оценочные понятия процессуального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.

³ См.: Шрамкова М. Н. Цели, средства и результаты процессуально-правового регулирования : общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.

⁴ См.: Слепченко Е. В. Гражданское судопроизводство : проблемы единства и дифференциации. СПб., 2011. С. 121.

⁵ См.: Панова И. В. Административная юстиция. М., 2014. С. 209–219.

⁶ Анализ данного законопроекта с точки зрения наличия в нем *ошибок юридической техники* уже проводился в специальной литературе. См.: Васильева С. В. Каким быть Кодексу об административном судопроизводстве Российской Федерации? // Рос. юстиция. 2013. № 7. С. 38–40 ; Скобликов П. А. Кодекс административного судопроизводства : пробелы и коллизии официального проекта // Законодательство. 2014. № 3. С. 46–50.

чение иска»)⁷. Общие правила обеспечения иска фиксировали главные назначение, признаки, юридическое значение данной процессуальной формы правовой защиты. Принятие решения о необходимости обеспечения иска допускалось как в начале процесса, так и на всех других этапах производства по делу. Обеспечение иска применялось при подаче искового заявления в случае, если суд, основываясь на доказательствах истца, устанавливал, что необеспечение иска может создать условия для фактической невозможности удовлетворения исковых требований. Если заявителю было отказано в обеспечении иска на начальной стадии процесса, то он мог вновь заявить такое ходатайство на следующих этапах разрешения дела. Институт обеспечения иска мог быть применен только по искам, «определенным известной суммой». Суд, проанализировав, изучив и оценив фактические данные, принимал решение об установлении обеспечения иска («удовлетворение просьбы об обеспечении зависит от определения суда»). Однако известны случаи, когда суд был обязан принять решение об обеспечении иска. Определение суда «по предмету обеспечения исков» могло быть обжаловано. При этом подача жалобы не приостанавливала приведения в исполнение определения суда об обеспечении иска; однако жалоба, поданная на определение суда об отмене принятой меры обеспечения, приостанавливала его исполнение. Принципиально важным моментом в процессе установления обеспечения иска являлось то, что суд (или председатель суда, когда заявление о применении обеспечения сделано в отсутствие заседания суда) должен быть убежден в том, что объяснения истца дают основание суду для принятия определения о применении меры обеспечения иска. Словом, объяснения истца (его доводы, аргументы, приводимые доказательства) должны быть настолько основательными, что у суда формируется убеждение в необходимости срочного применения института обеспечительных мер.

Таким образом, можно подчеркнуть три главных момента в применении института обеспечения иска: 1) усмотрение суда в достоверности объяснений истца о необходимости принятия мер обеспечения иска; 2) усмотрение суда в том, что необеспечение исковых требований повлечет невозможность удовлетворения иска; 3) усмотрение суда в необходимости скорейшего принятия решения по обеспечению иска («обеспечение не терпит отлагательств»). Применяемые судом способы обеспечения иска были направлены на предотвращение наступления конкретных обстоятельств, нежелательных для заявителя. Возможность наступления неблагоприятных для истца обстоятельств, угрожающих его интересам и правовому положению, являлась основанием для принятия судом обеспечительных мер.

Председатель суда в случае удовлетворения просьбы об обеспечении иска выдавал заявителю приказ, адресованный судебному приставу, по-

⁷ См.: «Отделение III. Обеспечение иска» Устава гражданского судопроизводства от 20 ноября 1864 г. // Вестник гражданского процесса. 2012. № 5. С. 152–157; Лукин Ю. М. Вступительный комментарий к положениям о частных производствах Устава гражданского судопроизводства // Там же. С. 142–148.

рядок исполнения которого был сравним с порядком исполнения судебного решения. Председатель суда был обязан уведомить собравшийся для проведения заседания суд о принятой им мере обеспечения иска; суд мог утвердить данное решение председателя или изменить его. Если решение суда было принято в пользу ответчика, то он имел право взыскать с истца убытки, которые он понес вследствие действия обеспечительных мер.

Мерами («способами») обеспечения иска по Уставу гражданского судопроизводства 1864 г. являлись: «наложение запрещения на недвижимое имущество», арест движимого имущества («арест движимости») и поручительство; с введением в действие поправок от 6 марта 1879 г. в Устав гражданского судопроизводства появился еще один способ обеспечения иска – «отобрание подписи о невыезде». В ходатайстве об установлении обеспечения иска требовалось указание на способ обеспечения исковых требований. Суд мог заменить одну меру обеспечения иска другой по просьбе ответчика только в случае, если истец был с этим согласен. Однако в отдельных случаях по данному вопросу допускалось соответствующее обсуждение: обязательным моментом такой дискуссии было приведение доказательств того, что предлагаемая ответчиком мера обеспечения иска «вполне соответствовала» заменяемой мере и что «оставление в силе прежней меры» повлекло бы причинение ответчику несоразмерных, безосновательных, очевидно порождающих неблагоприятных для него последствий.

Таким образом, современная правовая процессуальная модель института мер обеспечения иска в гражданском или арбитражном процессе России в большей мере уходит своими корнями в соответствующие нормы Устава гражданского судопроизводства 1864 г. Меры обеспечения иска, совершенствуясь в соответствии с законодательством различных периодов развития страны, приобретали новые особенности; изменялся и порядок применения судом обеспечительных мер; устанавливались иные правила применения обеспечительной защиты. Постсоветские процессуальные кодексы (ГПК РФ и АПК РФ) модернизировали институт обеспечения иска и привели его в соответствие с современными требованиями процессуальной деятельности.

Институт обеспечительных мер в системе современного административного судопроизводства, осуществляемого по правилам действующего российского процессуального законодательства (например, Арбитражного процессуального кодекса РФ), уже стал предметом множества научных исследований⁸. После обнаружения в марте 2013 г. проекта КоАС РФ

⁸ См., например: Абушенко Д. Б. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве : практика арбитражных судов. М., 2006 ; Кузнецов С. А. Обеспечительные меры в гражданском и административном судопроизводстве. М., 2007 ; Львов Я. А. Особенности применения арбитражными судами обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005 ; Гражданский процесс : учеб. для студентов вузов / Д. Б. Абушенко [и др.] ; отв. ред. В. В. Ярков. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 301–308 ; Комментарий к Арбитражному процессу-

уровень перспективности тематики «Обеспечение административного иска» значительно повысился. Ознакомление с проектом КоАС РФ позволяет сделать вывод, что авторы данного законопроекта, очевидно, ориентировались на *западноевропейские стандарты*⁹ установления в законах модели процессуально-правового *гарантирования*: а) своевременной правовой защиты при разрешении в судах административно-правовых споров; б) требований, содержащихся в административном иске; в) устранения попыток противодействия производству исполнения судебного решения по административному делу; г) предотвращения причинения вреда (ущерба) правам, свободам и законным интересам.

Можно предположить, что в какой-то мере именно поэтому *обеспечительные меры* (как традиционные средства процессуального судебного реагирования на возможные ограничения прав истца до принятия по делу окончательного судебного акта) «заменены» в проекте КоАС РФ на «*меры предварительной защиты по административному исковому заявлению*». Особо заметны черты германской модели обеспечения временной правовой защиты, применяемой до вынесения судом окончательного решения по административному делу. Используемая в административно-процессуальном законодательстве указанная терминология во многом объясняется, очевидно, давно сложившимся подходом к судебной правовой защите от негативных результатов публичного управления с точки зрения немецкой концепции «*субъективной правовой защиты*», находящейся в течение многих лет в конфронтации, например, с французской моделью «*объективной правовой защиты*». Именно «правовая защита» лица от незаконных решений органов публичного управления и действий должностных лиц во многом обусловила формирование соответствующей терминологии на этапе рассмотрения судами исковых требований. Следовательно, главным образом *судебная защита прав и свобод*¹⁰ законных интересов гражданина кладется в основу и гарантирования исполнения окончательного решения суда по рассмотренному административному делу.

С точки зрения ученых Западной Европы, где институт *предварительной правовой защиты* при разрешении административных дел раз-

альному кодексу Российской Федерации / под ред. В. В. Яркова. 2-е изд., испр. и доп. М., 2004. С. 237–255. См. также: Кузнецов С. А. Судебные обеспечительные средства в российском гражданском праве. М., 2008.

⁹ См., например: *Detterbeck Steffen*. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. München, 2014. S. 646–683 ; *Sommermann Karl-Peter*. Rechtsstaatliche Verwaltung und effektiver Rechtsschutz // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2013. С. 390–409 ; *Würtenberger Thomas*. Verwaltungsprozessrecht. 3. Auflage. München, 2008. S. 211–243.

¹⁰ См.: *Никитин С. В.* Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. М., 2010 ; *Чепурнова Н. М., Белоусов Д. В.* Судебная защита в механизме гарантирования прав и свобод. Конституционно-правовой аспект. М., 2010.

вивался на протяжении многих десятилетий, «право на эффективную судебную правовую защиту» находится в основе построения административно-процессуальной модели разрешения административно-правовых споров. Таким образом, стандарты и назначение «эффективной правовой защиты» обуславливают соответствующую терминологию в системе административного судопроизводства, несомненно, отражающего принципиальные характеристики исторически сложившихся юридических моделей «обеспечительных мер» в судебном процессе. По мнению профессора К.-П. Зоммерманна, право на эффективную правовую защиту от действий и решений органов публичного управления проявляется с процессуально-правовой точки зрения в трех главных измерениях: во-первых, подчиненность «всех материй» административного права судебному контролю; во-вторых, расширение и доведение судебной защиты применительно ко всем формам действий публичного управления; в-третьих, формирование действенной системы *предварительной правовой защиты*¹¹ («*einstweiliger Rechtsschutz*» или «*vorläufiger Rechtsschutz*» – по-немецки или «*interim relief measures*» – по-английски). В то время как первые два измерения касаются создания правовой защиты, которая была бы в полной мере лишена пробелов и противоречий, третье измерение объясняет *своевременность* правовой защиты и таким образом обуславливает ее *эффективность*¹². Предварительная правовая защита в системе административного судопроизводства традиционно связывается с так называемым принципом *отлагательного действия* (т.е. приостанавливающего или запрещающего исполнение) обжалования (оспаривания) административных актов. («*aufschiebende Wirkung*» или «*Suspensiveffekt*» – по-немецки; «*suspensive effect of a remedy*» – по-английски).

Институт обеспечения иска имеет важное значение для повышения эффективности правосудия по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, а также для формирования так называемого надлежащего государственного управления, обеспечения законности административной деятельности, исправления административных ошибок, совершаемых органами публичной власти, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими. Непосредственно в системе судебной власти институт обеспечения административного иска обеспечивает достижение целей и решение задач административного судопроизводства; гарантирует осуществление права субъекта административного права на судебную защиту от незаконных решений, действий (бездействия) должностного лица, а также защиту прав, свобод и законных интересов физических лиц и организаций.

Предварительная защита по административному исковому заявлению (в смысле проекта КоАС РФ) может быть рассмотрена как элемент

¹¹ См.: *Sommermann Karl-Peter. Rechtsstaatliche Verwaltung und effektiver Rechtsschutz. С. 400.*

¹² См.: Там же.

системы *судебного оспаривания* решений, административных актов, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Судебное оспаривание – наиболее эффективная форма обеспечения защиты прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций, а также действенный способ восстановления правоотношений, основанных на правовых принципах, и способ обеспечения законности в деятельности органов публичной власти и их должностных лиц. Потенциал *административного оспаривания* заметно скуднее и поэтому вряд ли сравним с точки зрения *масштаба* и *характера юридического воздействия* с судебным оспариванием. В специальной литературе теория административного оспаривания включает термин не только собственно «административное оспаривание», но и «административно-процессуальное оспаривание», «судебный порядок административного оспаривания»¹³.

Как известно, с одной стороны, административный истец (или заявитель) представляет суду доказательства наличия (фактического существования) *оснований* для установления судом мер предварительной защиты, а с другой – суд предпринимает меры для установления заявленных истцом требований о необходимости обеспечения административного иска. Таким образом, порядок принятия мер предварительной защиты основывается на необходимости установления фактических обстоятельств наличия или отсутствия оснований для принятия мер обеспечения¹⁴. Заявителю необходимо доказать существование *оснований* для принятия судом обеспечительных мер. В специальной литературе исследуется вопрос о соотношении терминов «основания» и «условия» для установления судом мер обеспечения в гражданском или арбитражном процессе¹⁵. Здесь уместно согласиться с позицией Н. В. Штанковой о целесообразности разграничения понятий «основания» и «условия» принятия судом обеспечительных мер (в административном судопроизводстве – мер предварительной защиты).

Суд в процессе рассмотрения заявления о необходимости применения той или иной меры предварительной защиты по административному иску обязан установить обстоятельства, доказывающие целесообразность и необходимость вынесения определения об установлении мер предварительной правовой защиты.

Безусловно, грань различий между основаниями и условиями принятия мер предварительной защиты по административному иску весьма

¹³ См.: *Лупарев Е. Б.* Природа административного оспаривания // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 3 (18). С. 72–73.

¹⁴ Проблема определения обстоятельств, которые устанавливаются судами в рамках гражданского и арбитражного судопроизводства, детально и результативно была проанализирована в научных трудах, например: *Штанкова Н. В.* Обеспечительные меры в арбитражном процессе Российской Федерации : проблемы доказывания оснований применения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

¹⁵ См.: *Штанкова Н. В.* Указ. соч. С. 16–23.

тонкая. Возникает вопрос: как объяснить обстоятельства, при помощи которых заявитель обосновывает необходимость принятия мер предварительной правовой защиты, и назвать их «основаниями» принятия судом мер предварительной защиты? Ведь, очевидно, такими же обстоятельствами, доказывающими необходимость установления мер обеспечения иска, можно назвать и «условия» принятия обеспечительных мер.

В специальной литературе по гражданскому и арбитражному процессуальному праву в течение продолжительного времени идет дискуссия о необходимости и полезности разграничения таких понятий, как «*основания*» и «*условия*» принятия судом мер обеспечения иска. При этом авторы рассматривают и детализируют разграничительные критерии и вопросы, связанные с обстоятельствами установления оснований и условий принятия обеспечительных мер¹⁶. Ученые делают вывод о необходимости разделения *материальных* и *процессуальных* оснований для установления судом мер обеспечения исковых требований¹⁷. Условиями принятия мер обеспечения в гражданском или арбитражном процессе называют *предпосылки* (или общие предпосылки) права лица, обращающегося в суд с ходатайством применения обеспечительных мер¹⁸. Ученые делают акцент на утверждении, что необходимыми условиями применения, например, гражданско-правовых обеспечительных средств, является их взаимосвязь с обеспечиваемыми материально-правовыми требованиями, а также соразмерность и адекватность этим требованиям¹⁹. Отдельным подходом является исследование условий направления (подачи) заявления в суд о применении мер обеспечения и условий удовлетворения данного заявления²⁰.

Об *основаниях* и *условиях* применения обеспечительных мер в арбитражном процессе пишет в первом параграфе второй главы своей работы М. В. Фетюхин²¹. В качестве вывода автор предлагает использовать при характеристике указанных процессуальных правоотношений «основания обеспечительных мер» и «условия применения обеспечительных мер», среди которых следует выделить: «а) условия предъявления ходатайства о применении обеспечительных мер» и «б) условия удовлетворения ходатайства о применении обеспечительных мер»²². М. В. Фетюхин, анализируя основания применения обеспечительных мер по АПК РФ, называет их исходными данными, которые являются «основой для применения мер

¹⁶ См.: Там же. С. 15–87.

¹⁷ См.: Кузнецов С. А. Судебные обеспечительные средства в российском гражданском праве. М., 2008. С. 40–41.

¹⁸ См.: Денисов И. С. Институт обеспечения иска в российском гражданском и арбитражном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 69–74.

¹⁹ См.: Кузнецов С. А. Судебные обеспечительные средства в российском гражданском праве. С. 124.

²⁰ См.: Фетюхин М. В. Обеспечительное производство в арбитражном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 81–96.

²¹ См.: Там же. С. 79–96.

²² Там же. С. 96.

по обеспечению иска, исполнения решения арбитражного суда»²³. Таким образом, здесь речь идет об «основаниях применения обеспечительных мер» (или просто «основания обеспечительных мер»), которые рассматриваются через термин «исходные данные», являющийся «основой» применения обеспечительных мер.

Я. А. Львов, рассматривая вопрос о круге юридических фактов, которые входят в «локальный предмет доказывания оснований обеспечения иска по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений», делает вывод об обязанности заявителя аргументировать: а) наличие оснований применения мер обеспечения, установленных в АПК РФ; б) появление причин обращения с ходатайством об обеспечении исковых требований; при этом заявитель обязан указать на конкретные обстоятельства, которые подтверждали бы необходимость применения мер обеспечения иска; в) «целесообразность применения по делу испрашиваемого вида обеспечения»²⁴.

Заслуживающей внимания является точка зрения, в соответствии с которой основанием применения мер обеспечения должна признаваться «необходимость сохранения существующего положения», так как принятые на этой основе меры в большей степени обеспечивают защиту интересов как заявителя, так и «иных лиц (интересы третьих лиц, значительного числа граждан и публичные интересы), права и интересы которых могут быть затронуты в случае непринятия обеспечительных мер»²⁵. В связи с этим автор данного утверждения предлагает дополнить ч. 2 ст. 90 АПК РФ, содержащую основания принятия обеспечительных мер, «необходимостью сохранения существующего положения»²⁶. Вместе с тем недопущение затруднения или невозможности исполнения судебного акта, а также предотвращение причинения значительного ущерба заявителю (ч. 2 ст. 90 АПК РФ) в литературе называются целями принятия обеспечительных мер²⁷. В гражданском процессе в соответствии со ст. 139 ГПК РФ обеспечение иска применяется в случае, если непринятие судом мер по обеспечению иска может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда. По мнению исследователей проблем применения обеспечительных мер,

2015. № 1

²³ Фетюхин М. В. Указ. соч. С. 86.

²⁴ Львов Я. А. Особенности применения арбитражными судами обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 180.

²⁵ Штанкова Н. В. Указ. соч. С. 56. Иногда говорят о необходимости «сохранения существующего состояния отношений (status quo) между сторонами» (см.: Шерстюк В. М. Производство в арбитражном суде первой инстанции : учеб. пособие. М., 2014. С. 106).

²⁶ Штанкова Н. В. Указ. соч. С. 106. См. также: Анохин В. С. Обеспечительные меры как способ защиты прав в арбитражном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 4. С. 6–11 ; № 6. С. 5–8 ; № 7. С. 2–5.

²⁷ См.: Шерстюк В. М. Производство в арбитражном суде первой инстанции. С. 104.

обеспечение иска применяется также и в случае предотвращения нарушений прав и законных интересов лица, которое заявляет ходатайство о принятии судом обеспечительной меры²⁸.

Основания принятия мер предварительной защиты по административному исковому заявлению проявляются в характеристике (принципиальных положениях) обстоятельств, которые должны доказываться заявителем, с одной стороны, и устанавливаться судом – с другой, для решения задачи принятия мер обеспечения исковых требований.

Основания для применения судом мер предварительной защиты в административном судопроизводстве (по административному делу) – это обоснованные (аргументированные) заявителем обстоятельства возникшей вследствие административно-правового спора конкретной правовой ситуации, позволяющие сформировать твердое убеждение суда в необходимости применения определенных в процессуальном законе мер обеспечения иска (исковых требований). Основания применения (принятия) мер предварительной защиты в административном судопроизводстве (или основания принятия обеспечительных мер в гражданском или арбитражном процессе) всегда должны устанавливаться в процессуальном законе²⁹. То есть основания применения (их наименование и общая характеристика) мер обеспечения исковых требований не могут являться предметом судейского усмотрения. Суд оценивает основания применения мер обеспечения иска в каждом конкретном случае разрешения административно-правового спора. При этом оценке подлежат множество обстоятельств и условий.

Основаниями для принятия мер предварительной правовой защиты по административному исковому заявлению в проекте КоАС РФ считаются случаи, если: 1) до принятия судом решения по административному делу существует *явная опасность причинения вреда* (ущерба) правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление, т.е. если непринятие обеспечительных мер способно причинить вред (ущерб) заявителю; 2) защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия обеспечительных мер; 3) непринятие предварительной правовой защиты способно усложнить, затруднить или сделать вообще невозможным исполнение решения суда по административному делу. И хотя последнее

²⁸ См.: Волченко О. Ю. Обеспечение иска в гражданском процессуальном праве России и Германии : сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 19.

²⁹ В соответствии с п. 9 постановления Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 55 «О применении арбитражными судами обеспечительных мер» определено, что суд признает заявление стороны о применении обеспечительных мер обоснованным, если имеются доказательства, подтверждающие наличие хотя бы одного из оснований, предусмотренных ч. 2 ст. 90 АПК РФ; арбитражный суд вправе применить обеспечительные меры при наличии обоих оснований применения указанных мер, если заявителем представлены доказательства их обоснованности.

из перечисленных оснований в проекте КоАС РФ не указывается, все же является очевидной необходимостью его учета и использования на практике. Суд может отказать в удовлетворении заявления о применении мер предварительной защиты по административному исковому заявлению в случае установления отсутствия *оснований* для применения обеспечительных мер.

Проект КоАС РФ не называет указанные положения по принятию мер предварительной защиты по административному иску в качестве «оснований», как это установлено, например, в ст. 90 АПК РФ. В анализируемом проекте кодекса указывается лишь на то, что суд может применить меры предварительной защиты по административному исковому заявлению в рассмотренных выше случаях, а именно: явная опасность причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; наступление невозможности или затруднительности защиты прав, свобод и законных интересов административного истца в случае, если судом не будут приняты указанные меры. Вряд ли такое наименование и конструкция данной административно-процессуальной нормы будут способствовать в будущем как эффективности правосудия по административным делам, так и единообразной и непротиворечивой судебной практике по применению мер предварительной защиты по административному иску. Тем более что уже многолетний опыт процессуальной правовой регламентации обеспечительных мер в гражданском и арбитражном процессе, несомненно, предоставлял авторам проекта КоАС РФ весьма объемную и полноценную правовую информацию о юридическом качестве и значении в судебной практике термина «основания обеспечительных мер».

Суд, рассматривая заявление административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц, о применении мер предварительной защиты по административному исковому заявлению, связан необходимостью установления *предмета доказывания* по данному вопросу³⁰. В системе доказывания оснований принятия судом мер предварительной защиты (обеспечительных мер) решающее значение имеет *определение предмета доказывания* по заявлению с просьбой о принятии мер обеспечения исковых требований. Субъектом, ответственным за определение предмета доказывания, является суд³¹; к

³⁰ О доказывании по делам: о признании нормативных актов недействующими; об оспаривании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан и организаций; о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ; о временном размещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии, в специальном учреждении см.: Справочник по доказыванию в гражданском судопроизводстве / под ред. И. В. Решетниковой. 5-е изд., доп. и перераб. М., 2014. С. 314–344.

³¹ См.: Арбитражный процесс : учебник / отв. ред. В. В. Ярков. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 138.

такому выводу приводит анализ соответствующих процессуальных норм АПК РФ и ГПК РФ. Определять предмет доказывания имеют право и лица, участвующие в деле. Процессуальная наука выработала термин «*локальный предмет доказывания*»³², который весьма кстати характеризует порядок решения такого процессуального вопроса (или совершения процессуального действия), как применение мер обеспечения иска. Термин «локальность» применительно к «предмету доказывания» используется, очевидно, с целью конкретизации объема и пределов доказывания особых обстоятельств, наличие которых необходимо для обеспечения полноценного разрешения установленных в процессуальном законе конкретных вопросов³³. Для применения обеспечительных мер необходимы обстоятельства, которые должны быть определенно установлены судом. Как правило, процессуальное законодательство определяет факты, которые входят в локальный предмет доказывания. Иначе говоря, *совершение* определенного в законе *процессуального действия* (например, применение обеспечительных мер) или *пересмотр судебного акта* должны основываться на установленных судом обстоятельствах, которые и входят в данном случае в локальный предмет доказывания. По мнению И. В. Решетниковой, именно *масштабность* подлежащих установлению обстоятельств и *источник их формирования* отличают локальный предмет доказывания от предмета доказывания по делу в целом³⁴. Неправильное определение локального предмета доказывания может привести к отказу в удовлетворении заявления о применении обеспечительных мер или к отмене промежуточного судебного акта³⁵.

Заявление лица о необходимости применения мер предварительной защиты по административному исковому заявлению должно также содержать убеждающие суд факты и обстоятельства, доказывающие предположение о невозможности исполнения (или серьезного осложнения процесса исполнения) окончательного судебного решения по административному делу вследствие непринятия заявленных (желаемых) обеспечительных мер.

Лицо, желающее применения судом мер предварительной защиты по административному исковому заявлению, обязано *обосновывать* (аргу-

³² О локальном предмете доказывания см., например: Там же. С. 136 ; Гражданский процесс : учебник / отв. ред. В. В. Ярков. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 224 ; Решетникова И. В. Доказывание в гражданском процессе : учеб.-практ. пособие для магистров. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 64–66 ; Львов Я. А. Особенности применения арбитражными судами обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 173–183 ; Штанкова Н. В. Обеспечительные меры в арбитражном процессе Российской Федерации : проблемы доказывания оснований применения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 27–29.

³³ См., например: Баулин О. В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М., 2004. С. 72.

³⁴ См.: Решетникова И. В. Указ. соч. С. 64.

³⁵ См.: Там же. С. 66.

ментировать обстоятельствами, фактами, документами, очевидными намерениями ответчика, фактическим поведением) (1) реальность причинения вреда его правам, свободам, законным интересам (или наступления ущерба неопределенному кругу лиц, в защиту интересов которых подано заявление), (2) невозможность или значительную затруднительность самой защиты прав, свобод и законных интересов истца, (3) невозможность исполнения окончательного решения суда по административному делу в случае, если обеспечительные меры не будут приняты. Таким образом, заявитель доказывает: возможность наступления опасности причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; наличие именно *явной опасности*; взаимосвязь явной опасности причинения вреда с предметом административно-правового спора; невозможность или затруднительность использования предусмотренных законом возможностей по защите прав, свобод и законных интересов административного истца; возможность появления препятствий или ограничений, способных усложнить порядок исполнительного производства по делу или вообще сделать его невозможным. Обоснованию подлежат также заявленное требование о применении судом конкретной меры предварительной защиты по административному делу с указанием на *необходимость* и *достаточность* ее применения.

В числе основных проблем рассмотрения, например арбитражными судами, заявлений о применении обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, Я. А. Львов выделяет «игнорирование заявителями» требований о необходимости полноценного обоснования установления судом мер обеспечения исковых требований, с одной стороны, и «крайне низкую подготовку «обеспечительного» материала»³⁶ – с другой.

Практика применения судами обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, формируется при неуклонном соблюдении требования всестороннего и полноценного обоснования заявителем определенных в процессуальном законе *оснований принятия* мер предварительной защиты исковых требований. При рассмотрении каждого административного дела суд принимает во внимание все обстоятельства дела, особенности административно-правового спора³⁷, реальные «властные» возможности участников данного спора (например, государственных органов, должностных лиц, государственных служащих), правовой характер и содержание принятых административными органами административных актов, юридические возможности гражданина, обжаловавшего в суд решения, действия (без-

³⁶ Львов Я. А. Указ. соч. С. 181.

³⁷ Особенности административно-правового спора обуславливают, очевидно, и специфику процессуальной формы, используемой для его разрешения. Об общетеоретическом аспекте проблемы см., например: Кунцына И. В. Спор в праве и процессуальные способы его разрешения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014.

действие) органов публичной власти и их должностных лиц. Суд проводит оценку указанных обстоятельств, учитывая их правовую значимость, потенциал юридического воздействия на развитие соответствующих правоотношений. Истец в рамках своей аргументации наличия «явной опасности» для него и, следовательно, необходимости принятия соответствующей меры предварительной правовой защиты исковых требований обязан доказывать реальность совершения административными органами или их должностными лицами действий по исполнению принятого ими административного акта, а также своевременность («чтобы не опоздать») принятия судом обеспечительных мер, которые будут способствовать в будущем всестороннему анализу сложившейся административно-правовой ситуации, возникшей в результате действий или решений органов публичной власти. При этом могут возникать и иные обязанности у заявителя, ходатайствующего перед судом о применении обеспечительных мер, по доказыванию «явной опасности» или «невозможности осуществления защиты прав, свобод, законных интересов лица»: здесь речь идет, например, об обосновании наличия реальной возможности причинения вреда или имущественного ущерба заявителю вследствие бездействия должностных лиц, причем аргументируется не только возможность причинения вреда (ущерба), но и его материальное содержание, характерные черты, «отрицательная» значимость возможного вреда (ущерба) для заявителя.

В системе доказывания оснований принятия судом мер предварительной защиты исковых требований важное значение имеет *подтверждение конкретного основания* их принятия посредством определения и использования в этом процессе установленных фактических обстоятельств. Вряд ли мотивированным будет определение суда о принятии мер предварительной защиты административного иска в отсутствие аргументов и ссылок на конкретные обстоятельства, которые могут полноценно обосновать *своевременность* принятия мер предварительной защиты по административному делу.

Особенности административно-правового спора (предмета спорных отношений), возникшего между гражданином или организацией и органами публичной власти и их должностными лицами, непременно оказывают воздействие на принятие судом мер предварительной защиты по административному исковому заявлению. Особенности спорного правоотношения обуславливают и создают предпосылки (в отсутствие своевременного принятия обеспечительных мер) для использования на практике административно-правовых форм, в результате которых для истца возникает *явная опасность причинения вреда* (ущерба) его правам, свободам и законным интересам, формируются «препятствия» и административные барьеры для защиты прав, свобод и законных интересов административного истца, может возникнуть угроза неисполнимости в будущем принятого судом окончательного решения по административному делу.

Условиями применения судом мер предварительной защиты в административном судопроизводстве являются *предпосылки*, возникающие

из правовой возможности для лица воспользоваться правом на защиту своих интересов посредством направления аргументированного ходатайства о применении мер предварительной защиты, для того чтобы исключить в будущем ситуацию «неисполнимости» окончательного судебного решения по административному делу. При этом устанавливаемые судом меры предварительной правовой защиты должны быть адекватны и соразмерны правам и законным интересам лица, обратившегося в суд с ходатайством установления предварительной защиты.

В специальной литературе по проблемам применения обеспечительных мер в арбитражном процессе условия применения обеспечительных мер разделяются на две группы: 1) условия предъявления ходатайства о применении мер обеспечения и 2) условия удовлетворения данного ходатайства³⁸. К первой группе условий М. В. Фетюхин относит «надлежащий субъектный состав» (т.е. заявление ходатайства только указанными в процессуальном законе лицами: участвующие в деле лица и иные лица, которые указываются в конкретных, предусмотренных АПК РФ, случаях) и «соблюдение процедурных правил заявления ходатайств о применении обеспечительных мер»³⁹. В последнем случае речь идет как о моменте, так и содержании заявления ходатайства об обеспечении исковых требований. В литературе аргументируется мнение, в соответствии с которым условиями принятия обеспечительных мер являются общие предпосылки права на обращение в суд с заявлением о целесообразности и необходимости применения таких мер⁴⁰.

В проекте КоАС РФ устанавливается форма и содержание заявления о применении мер предварительной правовой защиты. Так, заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску подается в суд (1) одновременно с административным иском, (2) до рассмотрения судом административного дела по существу, (3) до вступления судебного решения в законную силу. Административное исковое заявление может содержать ходатайство о применении мер предварительной защиты по данному иску. Заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску должно включать в себя следующую информацию: наименование суда, в который подается заявление; сведения об административном истце и административном ответчике (наименование или фамилия, имя и отчество, место нахождения или место жительства, иные известные сведения о них, включая номера телефонов, факсов, адреса электронной почты); предмет административного иска; причина обращения с заявлением о применении мер предварительной защиты по административному иску; обоснование причины обращения с заявлением; указание административным истцом вида желаемой для применения конкретной меры предварительной защиты по административному исковому заявлению; перечень прилагаемых к заявлению доку-

³⁸ См.: Фетюхин М. В. Указ. соч. С. 86.

³⁹ Там же.

⁴⁰ См.: Денисов И. С. Институт обеспечения иска в российском гражданском и арбитражном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 67–72.

ментов. Лицо, подавшее заявление о применении мер предварительной защиты по административному исковому заявлению, обязано его подписать. Если заявление подписано представителем административного истца, то в этом случае необходимо прилагать доверенность либо иной документ, который подтверждает полномочия представителя на подписание заявления. Если ходатайство о применении мер предварительной защиты по административному исковому заявлению изложено непосредственно в заявлении, то оно должно включать в свое содержание обоснование причины обращения с заявлением о применении мер предварительной защиты и наименование желаемой для установления меры предварительной защиты по административному иску.

По мнению ученых, исследовавших проблемы применения мер обеспечения иска в арбитражном процессе, целесообразно говорить также и об *условиях удовлетворения ходатайства о применении мер обеспечения*⁴¹. То есть авторы подчеркивают конкретные предпосылки для практического удовлетворения заявленного требования об установлении мер предварительной защиты по иску. Среди условий указанной группы авторами выделяются следующие: а) *обоснованность* заявленных истцом требований; б) *соразмерность* желаемой для истца меры обеспечения его исковым требованиям и обстоятельствам рассматриваемого судом дела; в) правовое поведение и характер действий ответчика, которые стали очевидными до момента предъявления в суд иска и до направления ходатайства об установлении обеспечительных мер.

В арбитражном процессе *соразмерность* мер обеспечения может сочетаться, например, с характером, объемом, масштабом имущественных требований, для обеспечения которых предлагается их принятие. Соразмерность мер обеспечения заявленному требованию состоит в адекватности (или соответствии) имущественного интереса заявителя мерам, которые по его ходатайству может применить арбитражный суд⁴². Арбитражный суд оценивает соразмерность, основываясь на таких критериях, как: соотносимость обеспечительной меры с правами и интересами заявителя, о защите которых он просит; стоимость имущества, на которое заявитель требует наложить арест; имущественные последствия устанавливаемого для должника запрета на совершение определенных действий; могут учитываться и иные критерии. Соразмерность применяемых мер обеспечения исковым требованиям проявляется в достижении оптимального соответствия возможных ограничений прав и интересов ответчика или других лиц основным целям применения мер обеспечения⁴³.

Мера предварительной защиты по административному исковому заявлению представляет собой содержащуюся в принятом в течение установленного законом *срока* судом решением *соотносимую* и *соразмерную* с заявленным исковым требованием *временную* меру, выражающуюся

⁴¹ См.: Фетюхин М. В. Указ. соч. С. 92.

⁴² См.: Арбитражный процесс : учебник / отв. ред. В. В. Ярков. 6-е изд., перераб. и доп. С. 191.

⁴³ Об этом см.: Штанкова Н. В. Указ. соч. С. 87.

в (1) *приостановлении* полностью или в части *действия* оспариваемого решения (административного акта); (2) *запрете* совершения определенных управленческих действий; (3) ином воздействии на органы публичной власти с целью обеспечения как принятия окончательного решения (судебного акта) по административному делу, так и его полноценного исполнения на практике в условиях возникшей необходимости устранения угрожающей и явной опасности причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление, а также ликвидации сложившейся на практике ситуации невозможности или чрезмерной затруднительности осуществления защиты прав, свобод и законных интересов указанных лиц в условиях отсутствия требуемой предварительной судебной защиты. Без сомнения, обсуждение данного вопроса невозможно без учета нормативных правовых оснований применения мер обеспечения, содержащихся, например, в ч. 2 ст. 90 АПК РФ или в ст. 139 ГПК РФ. Речь идет об угрозах неисполнения судебного решения, затруднении его исполнения и причинении значительного ущерба заявителю.

Представленные административным истцом материалы должны давать возможность суду определить обстоятельства, позволяющие установить в достаточной степени для решения вопроса о применении мер предварительной защиты следующие *условия*:

- соответствие мер предварительной защиты содержащимся в заявлении истца требованиям;
- наличие непосредственной связи мер предварительной защиты с предметом административного иска;
- необходимость и достаточность планируемых к принятию мер предварительной защиты для полноценного исполнения судебного акта;
- пропорциональность наступления возможных последствий как для *ответчика* (или иных лиц, а также для обеспечения частных и публичных интересов) в случае принятия судом мер предварительной защиты, так и для *истца* в случае непринятия мер правовой защиты.