

УДК 342.9

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ МЕР ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ

А. Ю. Соколов, О. А. Лакаев

Саратовская государственная юридическая академия

Поступила в редакцию 8 июля 2015 г.

Аннотация: рассматриваются основания, условия и порядок применения мер предварительной защиты по административному иску.

Ключевые слова: административное судопроизводство, меры предварительной защиты, административный иск.

Abstract: *the article considers grounds, conditions and procedure for applying preliminary measures of protection in administrative lawsuit.*

Key words: *administrative proceedings, preliminary measures of protection, administrative lawsuit.*

Вступление в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (далее – КАС РФ)¹ обуславливает зарождение нового для административного права института, который до настоящего времени развивался в рамках отраслей гражданского процессуального права и арбитражного процессуального права.

В настоящее время не должно вызывать сомнений отнесение правоотношений в сфере административного судопроизводства к предмету административного права, поскольку процедуры судебного контроля за деятельностью органов публичного управления, а также судебного санкционирования процессуальных действий должностных лиц органов исполнительной власти призваны обеспечить законность и дисциплину в системе публичного управления. Таким образом, административное судопроизводство должно занять прочное место в числе иных административных производств, входящих в структуру административно-юрисдикционного процесса.

Статья 118 Конституции РФ² предписывает осуществление правосудия посредством конституционного, уголовного, гражданского и административного судопроизводства. Становление административного судопроизводства в качестве самостоятельной процессуальной формы рассмотрения дел потребовало значительного времени, поскольку в советский период теория, законодательное регулирование и, соответственно, практика административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы отсутствовали. В связи с этим отечественным ученым-административистам и федеральному законодателю потребовалось

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных Законом РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

два десятилетия для того, чтобы достаточно четко выстроить научную концепцию административного судопроизводства и впоследствии законодательно ее оформить.

До настоящего времени законодатель ограничивался лишь установлением правил производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений, в подразделе III Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ³ (далее – ГПК РФ) и разделе III Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ⁴ (далее – АПК РФ). Развитие науки административного права, издание многочисленных трудов ученых-административистов, подготовленных на рубеже XX–XXI вв. по вопросам административной юстиции и административного судопроизводства⁵, учет законодательного опыта других государств⁶ предопределили законодательное выделение данного вида судопроизводства из системы иного судопроизводства – гражданского – ввиду особого характера дел, связанных с обеспечением законности в деятельности публичной администрации.

Кроме того, специальная процедура административного производства объективно необходима по той причине, что применявшаяся на практике гражданская процессуальная форма в связи с разрешением дел, возникающих из публичных правоотношений, не соответствовала предмету судебной деятельности и не могла обеспечить реализацию целей и задач специализированного правосудия. В частности, имели место недостаточное нормативно-правовое регулирование обжалования и сложность оспаривания нормативно-правовых актов, действий и решений органов публичного управления и их должностных лиц, избирательных комиссий, нарушающих права и свободы граждан, решений квалификационных коллегий судей, судебного санкционирования административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, госпитализации граждан в противотуберкулезный и психиатрический стационары.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁴ Там же. № 30. Ст. 3012.

⁵ См., например: *Студеникина М.* Административная юстиция : какой путь избрать России // Рос. юстиция. 1996. № 5. С. 35–37 ; *Фиалковская И. Д.* Административная юрисдикция в области обеспечения прав человека : проблемы теории и правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997 ; *Стариков Ю. Н.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избр. науч. трудов. Воронеж, 2010 ; *Соколов И. А., Студеникина М. С.* Административная юстиция : организационный и процессуальный аспекты // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 589–597 ; и др.

⁶ См., например: Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35/37. Ст. 446 ; Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 28 декабря 2013 г. № ЗР-139 // Официальные ведомости Республики Армения. 2013. № 73. Ст. 1186.1 ; и др.

В научной литературе встречается и иная точка зрения, согласно которой в административном судопроизводстве как самостоятельной процессуальной форме нет никакой необходимости, поскольку потребность в наличии особой процессуальной формы может возникнуть только в тех случаях, когда посредством иных процессуальных форм невозможно в полной мере защитить права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц от незаконных действий и решений органов публичного управления и их должностных лиц⁷. Тем самым в подобных суждениях подвергается отрицанию недостаточная эффективность гражданской процессуальной формы.

Новая процедура рассмотрения административных дел в порядке административного судопроизводства, установленная при необходимом учете императивных признаков правового процессуального регулирования, обуславливает и определение порядка применения в административном судопроизводстве специальных мер предварительной защиты по административному иску⁸.

Административное исковое заявление, являясь процессуальным документом, задействующим механизм отправления правосудия по административным делам, является процессуальным основанием административного судопроизводства. Разработчиками КАС РФ при разработке структуры административного искового заявления была использована структура гражданского иска, чем обуславливается сходство в характере данных документов. Вместе с тем законодателем был учтен особый – публично-властный – характер материальных административных правоотношений между субъектами, являющимися сторонами в административном судопроизводстве, этим предопределены и особенности административного иска. Во-первых, если к участию в деле привлекается представитель, который вправе подписывать административное исковое заявление, то он должен иметь высшее юридическое образование. Во-вторых, для обеспечения административного иска могут быть применены меры предварительной защиты, применения которых административный истец вправе требовать одновременно с подачей административного искового заявления или до рассмотрения административного дела по существу, а также до вступления решения в законную силу, что может быть осуществлено в судах первой и апелляционной инстанций.

⁷ См., например: *Ильин А. В.* К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // Закон. 2013. № 4. С. 129.

⁸ См.: *Старилов М. Ю.* Обеспечительные меры в административном судопроизводстве – обязательный элемент административно-процессуальной формы // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 78 ; *Слепченко Е. В.* Проблемы судопроизводства и судостройства по делам, возникающим из публичных правоотношений // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 719–731.

Необходимость нормативно-правового установления данных мер административно-правового воздействия в КАС РФ обусловлена тем, что названный процессуальный инструментарий позволяет административному истцу или лицу, обратившемуся в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц, посредством своих активных действий минимизировать возможное негативное воздействие оспариваемого решения органа публичного управления на права, свободы и законные интересы административного истца или неопределенного круга лиц. Как известно, административно-правовые отношения характеризуются юридическим неравенством их участников, что характерно и для организационных отношений в сфере реализации исполнительной власти, и для внутриорганизационных отношений, складывающихся внутри аппаратов государственных органов, и для общегосударственных организационно-контрольных и надзорных отношений. В то же время представляется очевидным, что организационно-охранительные отношения, возникающие в рамках административного судопроизводства, имеют важную особенность. В данном случае отношениям власти и подчинения субъектов материальных административно-правовых отношений сопутствуют процессуальные административные отношения, характеризующиеся юридическим равенством их участников. Меры предварительной защиты по административному иску являются одним из тех правовых средств, которые способны обеспечить преодоление неравенства субъектов административных правоотношений, поскольку законодатель предоставляет гражданам и юридическим лицам действенные правовые возможности гарантированно защищать свои субъективные права, свободы и законные интересы в административно-правовой сфере, закрепляя тем самым равенство сторон административно-правового спора.

Законодателем в КАС РФ установлены основания, условия и порядок применения мер предварительной защиты по административному иску, в том числе исчерпывающий перечень требований, предъявляемых к заявлению о применении мер предварительной защиты по административному иску; требования к порядку рассмотрения заявления о применении мер предварительной защиты по административному иску; порядок исполнения 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 иску.

Порядок использования данного процессуального инструментария был разработан в определенной мере по аналогии с обеспечительными мерами в арбитражном и гражданском процессуальном законодательстве (гл. 8 АПК РФ и гл. 13 ГПК РФ). Вполне закономерным является учет законодателем тех норм и правил по обеспечению иска, которые установлены в названных процессуальных законах, в целях осуществления унификации процессуального регулирования и соответствующих правоотношений в сфере рассмотрения и разрешения административ-

ных дел и установления единства терминологического аппарата⁹. Вместе с тем отличительные черты мер предварительной защиты по административному иску обуславливаются спецификой административного судопроизводства, требующего оптимизации процессуальной формы и учета особенностей публично-правых отношений.

Данные особенности проявляются, прежде всего, в законодательно определенных основаниях применения мер предварительной судебной защиты, а также в самих мерах. Основания для применения мер обеспечения административного иска отличаются от тех, которые установлены в ином процессуальном законодательстве. Согласно ст. 85 КАС РФ меры предварительной защиты по административному иску могут быть применены судом в тех случаях, когда: а) до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление; б) защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер. Таким образом, изложенные основания имеют ярко выраженную публично-правовую природу, обеспечивая возможность свободной реализации административным истцом и иными лицами своих прав, свобод и законных интересов во взаимоотношениях с органами публичного управления.

В то же время по арбитражному и гражданскому процессуальному законодательству меры предварительной защиты направлены на обеспечение реализации прав и законных интересов в отношениях частногоправового типа. Об этом говорит, во-первых, положение ч. 2 ст. 90 АПК РФ о том, что их применение допускается в целях предотвращения причинения значительного ущерба заявителю. Во-вторых, перечисленные в данных законах меры носят характер имущественных правоограничений (наложение ареста на имущество, приостановление реализации имущества, приостановление взыскания по исполнительному документу и пр.).

Меры предварительной защиты по административному иску, напротив, ограничивают реализацию полномочий в публично-правовой сфере. В законодательстве содержится указание на две такие меры (приостановление полностью или в части действия оспариваемого решения, а также наложение запрета на совершение определенных действий). Данный перечень, однако, не является исчерпывающим, и суд вправе по заявлению административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц, применить иные обеспечительные меры при наличии соответствующих оснований. Однако в данном случае наблюдается недостаточная законодательная проработка

⁹ См.: Ноздрачев А. Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 455–467.

перечня данных мер, поскольку суд не имеет ориентиров, чтобы применить какие-либо еще меры, кроме тех, которые указаны в законе. В качестве таковых вряд ли можно рассматривать меры, изложенные в ГПК РФ и АПК РФ, поскольку особенности административного судопроизводства в целом и составляющих его производств по отдельным категориям административных дел применения таких мер не предполагают.

Особенность нормативно-правового регулирования мер обеспечения административного иска состоит в том, что законодателем не определены в качестве таковых меры, принимаемые самими органами публичного управления в связи с административным иском, а именно приостановление органом или должностным лицом, обладающим властными полномочиями, действия принятых ими нормативных правовых актов или решений, а также приостановление совершения оспариваемых действий. Указанные меры по своей природе не могут быть обеспечительными, поскольку данные субъекты не наделены полномочиями обеспечивать административное судопроизводство, это прерогатива только судебных инстанций.

Исходя из содержания главы 7 КАС РФ возможен ряд условий применения судом мер предварительной защиты по административному иску, несмотря на то, что сам термин «условия» законодателем не установлен. Под таковыми следует понимать обстоятельства, с наличием которых законодатель связывает возможность применения мер обеспечения административного иска. В ч. 4 ст. 85 КАС РФ указано, что меры предварительной защиты по административному иску должны быть соотносимы с заявленным требованием и соразмерны ему. Из этого требования законодателя следует выделить два условия применения данных мер. Во-первых, это их соотносимость с заявленным требованием, которая предполагает наличие взаимосвязи возможного применения мер предварительной защиты по административному иску с предметом данного иска, что должно быть определено на основе фактических данных, имеющих в материалах дела. Во-вторых, это соразмерность применяемых мер предварительной защиты по административному иску заявленным требованиям; в достаточной степени гарантируя права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц, они не должны выходить за пределы требований, изложенных в административном исковом заявлении, ущемляя тем самым публичный интерес. Кроме того, из ч. 3 ст. 85 КАС РФ можно выделить еще одно условие, которое состоит в том, что меры предварительной защиты по административному иску могут применяться только тогда, когда в положениях КАС РФ, регулирующих отдельные виды производств, отсутствует запрет на их применение.

Таким образом, механизм предварительной защиты по административному иску имеет большое значение для реализации целей и решения задач административного судопроизводства, для обеспечения законности и дисциплины в системе публичного управления, устранения нарушений, допускаемых органами публичной власти, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими. Кроме того,

данный механизм в значительной мере обеспечивает реализацию права субъектов материальных административных правоотношений на судебную защиту от незаконных действий и решений должностных лиц, а также защиту прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц.

Саратовская государственная юридическая академия

Соколов А. Ю., доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и муниципального права

E-mail: AYSokolov@mail.ru

Тел.: 8(8452) 29-90-33

Лакаев О. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права

E-mail: olegoleg81@mail.ru

Тел.: 8(8452) 29-90-33

Saratov State Academy of Law

Sokolov A. Yu., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: AYSokolov@mail.ru

Tel.: 8(8452) 29-90-33

Lakaev O. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: olegoleg81@mail.ru

Tel.: 8(8452) 29-90-33