

УДК 342.951

**МЕРЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСТЦА:
ФУНКЦИИ, ВИДЫ И ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ**

М. Ю. Стариллов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 февраля 2017 г.

Аннотация: рассматриваются вопросы о функциях, классификации и видах предварительной судебной защиты в административном судопроизводстве. Анализируются вопросы судебного применения мер предварительной защиты по административному иску при разрешении отдельных категорий административных дел. Исследуются процессуально-правовые возможности административного ответчика по защите своих прав и законных интересов в случае необоснованного принятия судом мер предварительной защиты, а также по возмещению убытков, причиненных ему обеспечительными мерами.

Ключевые слова: административное судопроизводство, сфера административных и иных публичных правоотношений, меры предварительной защиты по административному иску, функции, виды и порядок применения судами общей юрисдикции мер предварительной защиты.

Abstract: this article is devoted to questions about the functions, classification and types of preliminary judicial protection in administrative proceedings. Analyzed the questions of judicial application of preliminary protection measures for an administrative claim in the resolution of certain categories of administrative cases. Investigated the procedural and legal possibilities of the administrative defendant to protect their rights and legitimate interests in the event of unreasonable adoption by the court of preliminary protection measures, and compensation indemnities for damages caused by preliminary measures.

Key words: administrative legal proceedings; sphere of administrative and other public legal relations; preliminary protection measures for an administrative claim, functions, types and procedure for application by the courts of general jurisdiction of preliminary protection measures.

Настоящая статья содержит анализ отдельных теоретико-правовых положений и административно-процессуальных норм, определяющих порядок установления судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску¹.

199

¹ Ранее опубликованные автором научные труды по теме исследования были посвящены аналитическому изучению основных понятий и процедур, применяемых при реализации института предварительной защиты, логики ее правовой регламентации в системе административного судопроизводства; структурно-функциональному анализу данного процессуально-правового института применительно к «сфере административных и иных публичных правоотношений», проблемам реальной практики применения судьями этого правового инсти-

Предварительная судебная защита в современном понимании – это процессуально-правовой механизм *предотвращения* наступления *негативных результатов* (правовых или материальных последствий) для административного истца, ликвидация «угрожающей опасности» как для субъекта, так и для обеспечения порядка в сфере административных и иных публичных правоотношений. Теория обеспечения иска и применения судом обеспечительных мер была детально разработана учеными в конце XIX – начале XX в. Например, выдающийся российский процессуалист Е. В. Васьковский сравнивал обеспечение иска с институтом, благодаря применению которого по инициативе (просьбе) тяжущегося суд гарантирует «возможность осуществления исковых требований в случае выигрыша дела»². Важнейшей констатацией было указание на то, что непринятие обеспечительных мер может стать для истца *угрозой опасности* «лишиться возможности получить удовлетворение от ответчика». В качестве видов обеспечения рассматривались четыре способа обеспечения иска: *наложение запрещения на недвижимость, арест движимости, поручительство и подписка о невыезде*.

Меры предварительной защиты, несомненно, содержат «ограничивающий» активную деятельность для административных ответчиков потенциал, «запрещающий» или «сковывающий» административное правоприменение органами публичной власти, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими. Для соответствующей части «сферы административных и иных публичных правоотношений» посредством использования института предварительной защиты устанавливается правовой режим, направленный на предотвращение явной опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление, а также устранение предпосылок для невозможности или затруднительности защиты прав, свобод и законных интересов административного истца без принятия мер предварительной защиты.

В современных условиях, если вспомнить недавнюю историю развития законодательства об административном судопроизводстве, предварительная судебная защита сформировалась именно в такой процессуально-правовой терминологии, в отличие, например, от мер обеспечения (или обеспечительных мер в исковом производстве). Ныне действующий Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КоАС РФ) разрабатывался в том числе и под воздействием сложившихся в западноевропейской административно-правовой юридической науке институтов, принципов, традиций. Очевидно, что предваритель-

тута, правил толкования и пределов судейского усмотрения при решении вопроса об удовлетворении ходатайства по применению мер предварительной защиты.

² *Васьковский Е. В.* Учебник гражданского процесса. М., 1917. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc2472p/instrum4301/item4560.html>. См. также: *Его же.* Курс гражданского процесса : субъекты и объекты процесса, процессуальные отношения и действия. М., 2016.

ная судебная защита в административном судопроизводстве – один из немногих институтов в административном процессе, который даже по наименованию «похож» на аналогичные правовые средства в зарубежной правовой теории. Целесообразно кратко вспомнить и о том, что КоАС РФ значительно расширил традиционные и для российского процессуального права границы действия некоторых юридических конструкций и механизмов. В литературе можно встретить мнение о том, что отдельные процессуальные производства (например, по делам об оспаривании нормативных правовых актов) с принятием КоАС РФ стали намного полноценнее, объемнее и конкретнее; при этом были созданы новые процессуальные институты, которые отсутствовали в ГПК РФ³. В более общем плане, когда выясняется вопрос о предназначении суда, судебного процесса по различным категориям правовых споров (дел), совершения судом конкретного процессуального действия, предварительная защита по административному иску должна также «опосредоваться механизмами самостоятельного процессуального правоотношения», гарантирующими соблюдение всех принципов судопроизводства⁴.

Функции мер предварительной защиты по административному иску представляют собой внешнее проявление важнейших свойств и общего юридического потенциала *предварительной судебной защиты*, устанавливаемой судом (судьей) во взаимодействии со всеми элементами административно-процессуальной формы, посредством использования которой происходит решение установленных в КоАС РФ задач⁵ административного судопроизводства. К числу функций мер предварительной защиты можно отнести следующие:

1) функция *гарантирования надлежащей судебной защиты* прав, свобод и законных интересов административного истца в условиях имеющейся явной опасности нарушения прав, свобод и законных интересов

³ См.: Цветкова Е. К. Процедуры оспаривания нормативных актов в законодательстве Российской Федерации : от Гражданского процессуального кодекса до Кодекса административного судопроизводства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 2. С. 87–96. Автор придерживается мнения, что КоАС РФ будет изменяться, развиваться и совершенствоваться. См. также: Никитин С. В. Проблемы правового регулирования судебного контроля за законностью нормативных правовых актов // Рос. правосудие. 2016. Специальный выпуск (к IX Всероссийскому съезду судей). С. 162–172 ; Порываев С. А. Судебный контроль за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления (обзор практики судов общей юрисдикции) // Там же. 2016. № 9 (125). С. 76–93 ; Тарасов О. А. Новый проект кодекса административного судопроизводства : особенности и значение для административной юстиции в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 4 (95). С. 93–102.

⁴ См.: Серков П. П. Полифункциональность правосудия : реальность или интерпретации правовой действительности? // Журнал рос. права. 2016. № 12. С. 174.

⁵ Детально вопрос о задачах административного судопроизводства рассматривается А. Ф. Вороновым (см.: Воронов А. Ф. О задачах административного судопроизводства, защите государственных интересов и классификации административных дел // Законодательство. 2016. № 5. С. 41–51).

административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление;

2) функция *обеспечения исполнения* в полном объеме требований административного истца, содержащихся в административном исковом заявлении;

3) функция *предотвращения наступления вреда* (ущерба, убытков) правам, свободам, законным интересам административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц;

4) *ограничительная функция*, т.е. функция допускаемого законом *ограничения* прав, законных интересов, совершения определенных действий стороной, в отношении которой суд общей юрисдикции устанавливает меры предварительной защиты;

5) функция *содействия осуществлению эффективного судебного нормоконтроля* за качеством административного нормотворчества, т.е. когда речь идет об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами; суд может принять решение о признании оспариваемого нормативного правового акта полностью или в части не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и, следовательно, не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты; запрет применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца как мера предварительной защиты по административному иску создает реальные условия для будущей корректировки или изменения содержащихся в нормативном правовом акте положений. Как известно, в соответствии с п. 4 ст. 216 КоАС РФ, если выявлена *недостаточная правовая урегулированность* административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, так как суд признал нормативный правовой акт не действующим полностью или в части, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган публичной власти, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность *принять новый нормативный правовой акт*, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части;

6) *регулятивная функция*, обеспечивающая создание и использование процессуально-правового механизма (процессуальных правил), определяющих содержание института предварительной защиты по административному иску и устанавливающих порядок (последовательность) совершения сторонами и судом (судьей) процессуальных действий, направленных на обеспечение полноценного исполнения принятого судом решения в результате рассмотрения административного дела;

7) *восстановительная (компенсационная) функция* проявляется в возмещении убытков или выплате компенсации, которые возникли вследствие применения мер предварительной защиты административного иска; эта функция проявляется в форме отмены принятого административного правового акта, признания не действующим полностью или в части оспоренного нормативного правового акта, а также в форме запрета осуществлять конкретным субъектам административной власти действий, распоряжений, принятия индивидуальных административных решений;

8) *правоохранительная функция*, которая заключается в осуществлении надлежащей охраны и эффективной защиты прав, свобод и законных интересов административного истца, другой стороны, иных лиц, участвующих в административном деле, а также в укреплении законности и предупреждении нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений;

9) *функция приостановления деятельности или действия*; например, приостановление судом общей юрисдикции оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановления совершения в отношении административного истца оспариваемого действия (ст. 223 КоАС РФ). В случае если гражданин, организация, иные лица полагают, что решениями, действиями (бездействием) органов публичной власти и их должностных лиц нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности, то они могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа публичной власти (органов государственной власти или местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями), должностного лица, государственного или муниципального служащего. По административным делам об оспаривании решений, действий органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд в порядке, предусмотренном главой 7 КоАС РФ, вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия. Здесь же может идти речь о *приостановлении* деятельности соответствующих организации и объединения, средства массовой информации, а также *приостановлении* выпуска и (или) реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов (п. 2 ст. 263 КоАС РФ);

10) *запретительная функция*, например запрещение судом совершения определенных действий, связанных с деятельностью соответствующих организации, объединения, средства массовой информации, или наложение ареста на имущество соответствующих организации, объединения (п. 2 ст. 263 КоАС РФ).

В специальной литературе при обсуждении вопроса о принятии судом обеспечительных мер, особенно в случаях, когда, по мнению ответчиков, эти меры приняты судом необоснованно, речь идет о необходимости поддержания *баланса интересов* сторон⁶.

Несмотря на то что меры предварительной защиты по административному иску действуют с целью усиления реальных возможностей по защите прав, свобод и законных интересов лиц, которые подали административное исковое заявление, предотвращения опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, гарантированного исполнения принятого итогового решения суда по административному делу, суд обязан обеспечивать равную судебную защиту прав, свобод и законных интересов всех лиц, участвующих в деле (п. 2 ст. 8 КоАС РФ), а также действие и соблюдение всеми участниками принципов административного судопроизводства⁷. Суд должен принимать предусмотренные КоАС РФ меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, а также для правильного применения законов и иных нормативных правовых актов при рассмотрении и разрешении административного дела.

Административный истец, ходатайствуя о применении мер предварительной защиты по административному иску, осуществляет (1) свое *право на судебную защиту* (п. 1 ст. 1, п. 1 ст. 4 КоАС РФ), когда очевидна явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов⁸ административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление, а также (2) *право на заявление такого ходатайства* (подп. 5 п. 1 ст. 45, глава 7, подп. 8 п. 3 ст. 135 КоАС РФ). *Соразмерность*⁹ *планируемых к применению мер предварительной защиты предъявляемым исковым требованиям и обязательный учет последствий* их применения указываются в качестве определяющих в судебной практике по применению института предварительной защиты (п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых

2017. № 1

⁶ См.: *Инюкова А. А.* Суд принял необоснованные обеспечительные меры. Семь способов противостоять им // Арбитражная практика для юристов. 2016. № 9. С. 42–49.

⁷ О принципах административного судопроизводства см., например: *Томчик С. Ю.* Законодательное регулирование принципов административного судопроизводства // Рос. журнал правовых исследований. 2016. № 2 (7). С. 140–143.

⁸ О сущности законных интересов см.: *Зеленцов А. Б.* Законные интересы в сфере публичного управления : понятие и правовая защита // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2009. № 5. С. 37–45.

⁹ См.: *Румянцев А.* Verhältnismäßigkeit – proportionality – соразмерность // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5 (102). С. 156–158 ; *Карасева И.* Конкуренция конституционных ценностей в правоприменительной практике России и зарубежных государств // Там же. № 4 (101). С. 81–82 ; *Мёллер К.* Quaerere verum : принцип соразмерности // Там же. С. 86–106.

вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами»¹⁰).

Соразмерность применяемых мер обеспечения искомых требованиям проявляется в достижении оптимального соответствия возможных ограничений прав и интересов ответчика или других лиц основным целям применения мер обеспечения¹¹. Система и принципиальные особенности административного судопроизводства, а также различия в характере рассматриваемых судами общей юрисдикции административных дел (разные *категории* административных дел) обусловили рассмотрение *соразмерности* конкретных мер предварительной защиты заявленным искомым требованиям с позиций критериев *точности определения средств и юридических параметров предварительной защиты*: во-первых, применение общих мер предварительной защиты, например, действие оспариваемого решения приостанавливается полностью или в части; запрещаются определенные действия; во-вторых, установление формально ясных характеристик правоотношений, т.е. когда речь идет о *размерах, суммах* и прочих точных характеристиках публичных споров, административных исков, заявленных искомых требований и адекватных обеспечительных мерах¹².

В некоторых случаях, в соответствии с рассматриваемой судом категорией административных дел, *административными ответчиками* могут стать граждане и организации, выступающие в *спорных публичных правоотношениях* субъектом, который не обладает административными (государственными) или иными публичными полномочиями (п. 5 ст. 38 КоАС РФ). То есть исковые требования, содержащиеся в административном искомом заявлении, в данных случаях предъявляются к гражданину или организации (например, когда речь идет об административных делах о взыскании обязательных платежей и санкций¹³).

В соответствии с п. 5 ст. 38 КоАС РФ административными ответчиками могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, ко-

¹⁰ Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2017. № 2. С. 12–19.

¹¹ Об этом см.: *Штанкова Н. В.* Обеспечительные меры в арбитражном процессе Российской Федерации : проблемы доказывания оснований применения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 87 ; *Ярков В. В.* Применение антиисковых обеспечительных мер российскими судами : почему бы и нет? // Закон. 2014. № 8. С. 84–92.

¹² Е. Б. Лупарев называет *количественные* и *качественные* критерии при характеристике *соразмерности* мер предварительной защиты в зависимости от категорий административных дел (см.: *Лупарев Е. Б.* Соотносимость и соразмерность мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3 (22). С. 100–103).

¹³ См.: *Дивин И. М.* К вопросу о государственной правовой политике современной России в сфере административного судопроизводства // Рос. юстиция. 2016. № 5. С. 41–44.

миссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица, государственные и муниципальные служащие.

Исковые требования, адресованные административному ответчику в части установления судом мер предварительной защиты, включают в себя *четыре группы мер* предварительной защиты, ограничивающие полноценную реализацию ответчиком его административно-правового статуса:

1) *приостановление* действия или деятельности: приостановление полностью или в части действия оспариваемого решения; приостановление действия оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановление совершения в отношении административного истца оспариваемого действия; приостановление деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума; приостановление деятельности соответствующих организации и объединения, средства массовой информации; приостановление выпуска и (или) реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов; приостановление взыскания по исполнительному документу, оспариваемому в судебном порядке;

2) *запреты*: запрет совершать определенные действия; запрет применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца; запрет избирательным комиссиям, комиссиям референдума осуществлять установленные законом действия по подготовке и проведению выборов, референдума; запрет (запрещение) совершения определенных действий, связанных с деятельностью соответствующих организации, объединения, средства массовой информации;

3) *наложение ареста*: наложение ареста на избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме, списки избирателей, участников референдума, иные избирательные документы, документы референдума; изъятия избирательной документации; наложение ареста на имущество соответствующих организации, объединения; наложение ареста на имущество административного ответчика в размере, не превышающем объема заявленных требований; *наложение ареста на имущество административного ответчика и находящееся у него или других лиц* (последняя в этом списке мера предварительной защиты по административному иску рекомендована для применения судами общей юрисдикции в качестве «иных мер предварительной защиты» п. 27 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»);

4) *возложение соответствующей обязанности на иных лиц*: возложение на административного ответчика, других лиц, в том числе не являющихся участниками судебного процесса, обязанности совершать определенные действия или воздержаться от совершения определенных действий (данная мера предварительной защиты рекомендована судам

общей юрисдикции к применению Верховным Судом РФ в качестве «иной меры предварительной защиты»¹⁴.

По одному административному иску в отдельных случаях допускается принятие судом нескольких мер предварительной защиты. Важно отметить, что меры предварительной защиты по административному иску могут приниматься только после предъявления в суд административного искового заявления и после его принятия судьей к производству.

В каждом случае принятия судом мер предварительной защиты по административному иску необходимо помнить не только об их соотносимости с заявленным требованием и соразмерностью ему, но и о недопустимости нарушения оптимального (надлежащего) соотношения интересов сторон в административно-правовом споре¹⁵.

В соответствии со ст. 88 КоАС РФ установлено немедленное приведение в исполнение определения суда о применении мер предварительной защиты по административному иску в порядке, установленном для исполнения судебных актов. Пункт 3 ст. 89 КоАС РФ устанавливает, что меры предварительной защиты сохраняют свою юридическую силу и действуют до исполнения решения суда в случае *удовлетворения* административного иска. Даже в случае *отказа в удовлетворении* административного иска принятые меры предварительной защиты по нему сохраняются до вступления в законную силу решения суда. Вместе с тем законодатель предоставляет суду право одновременно с принятием такого решения об отказе в удовлетворении административного иска или после этого вынести определение об отмене мер предварительной защиты по административному иску.

В административно-процессуальных нормах, посвященных специальным производствам по отдельным категориям административных дел (например, в производстве по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации), наряду с констатацией возможности применения содержащихся в главе 7 КоАС РФ процессуальных правил о принятии мер предварительной защиты по административному иску, определены *ограничения* в их применении в период проведения избирательной кампании, кампании референдума до дня опубликования результатов выборов, референдума (п. 5 ст. 243 КоАС РФ). Фактически установлен *запрет* применения в указанный период таких мер предварительной защиты по

¹⁴ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2016. № 11. С. 2–15.

¹⁵ Специалисты, обсуждая вопрос о принятии обеспечительных мер арбитражным судом, указывают на недопустимость нарушения «баланса интересов сторон, когда последствия их непринятия для истца гораздо менее значительны, чем для ответчика последствия их наложения» (Инюкова А. А. Суд принял необоснованные обеспечительные меры. Семь способов противостоять им // Арбитражная практика для юристов. 2016. № 9. С. 43).

административному иску, как: а) наложение ареста на избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме, списки избирателей, участников референдума, иные избирательные документы, документы референдума или в виде их изъятия; б) приостановление деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума; в) запрет избирательным комиссиям, комиссиям референдума осуществлять установленные законом действия по подготовке и проведению выборов, референдума.

В соответствии со ст. 211 КоАС РФ суду запрещено (не допускается) принимать *иные меры* предварительной защиты по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов кроме *запрета применения* оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца¹⁶.

Ученые высказывают мнение, что систему всех мер предварительной защиты и порядок их применения целесообразнее было бы установить в специальных административно-процессуальных нормах (т.е. «собрать» в одном месте) без детализации во многих главах КоАС РФ¹⁷.

Для *административного ответчика* КоАС РФ устанавливает следующие процессуально-правовые возможности защиты своих прав и законных интересов при применении судом мер предварительной защиты по административному иску в случае их необоснованного принятия судом:

1) оставление судом *без движения* заявления о применении мер предварительной защиты по административному иску (ст. 130 КоАС РФ) в случае, если оно не соответствует требованиям, предусмотренным ст. 86 КоАС РФ; судья оставляет без движения административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим на основании ч. 1 ст. 130 КоАС РФ в случае несоответствия указанного заявления требованиям, установленным ст. 209 КоАС РФ;

2) установление возможности *встречного*¹⁸ *обеспечения исковых требований*. КоАС РФ устанавливает обязательные условия, при наличии которых допускается принятие встречного административного искового заявления: *взаимосвязь встречного административного искового заявления с первоначальным, позволяющая гарантировать более быстрое и правильное разрешение спора, возникшего из административных и иных публичных правоотношений*; исключение полностью или в части удовлетворения встречным административным исковым заявлением

¹⁶ При рассмотрении этой категории административных дел законодатель установил и другие особенности. См., например: Ильин А. В. Обязанность вести дело через представителя при оспаривании нормативных правовых актов // Закон. 2016. № 7. С. 72–82.

¹⁷ См.: Лупарев Е. Б. Соотносимость и соразмерность мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3 (22). С. 103.

¹⁸ См.: Султанов А. Р. Встречный иск при рассмотрении споров, вытекающих из публичных правоотношений // Вестник гражданского процесса. 2016. № 3. С. 129–141.

удовлетворения первоначального иска; встречное требование по своему содержанию нацелено на зачет первоначального требования (п. 1 ст. 131 КоАС РФ). КоАС РФ конкретно устанавливает случаи встречного обеспечения исковых требований. Например, предъявление *встречного административного иска* о зачете излишне уплаченных ранее сумм, вытекающего из административных дел о взыскании обязательных платежей и санкций (п. 2 ст. 26 КоАС РФ); он предъявляется в суд по месту рассмотрения первоначального административного искового заявления. Правда, по некоторым административным делам встречные административные иски не допускаются, например, по делам об оспаривании нормативных правовых актов судом не могут быть приняты *встречные административные иски* (п. 8 ст. 208 КоАС РФ). При разрешении административного дела судом апелляционной инстанции не применяются правила о предъявлении встречного административного иска (п. 9 ст. 307 КоАС РФ);

3) отмена мер предварительной защиты (ст. 89 КоАС РФ), т.е. по заявлению участвующих в деле лиц суд может отменить меры предварительной защиты по административному иску; суд может принять такое решение и по своей инициативе; КоАС РФ не устанавливает точных процедур исполнения определения суда об отмене мер предварительной защиты;

4) замена мер предварительной защиты (ст. 91 КоАС РФ); по заявлению участвующего в деле лица суд может заменить меры предварительной защиты по административному иску. По заявлению лица, участвующего в деле, допускается замена мер предварительной защиты по административному исковому заявлению в порядке, установленном ст. 86–88 КоАС РФ; КоАС РФ определяет порядок замены обеспечительных мер, указывая на правила, содержащиеся в его главе о мерах предварительной правовой защиты по административному иску. Для рассмотрения заявления о замене меры предварительной защиты проводить судебное заседание не нужно. Такой порядок обусловлен возможностью рассмотрения судом указанного заявления без извещения участвующих в деле лиц;

5) предварительная судебная защита по административному иску осуществляется в судебном заседании отдельно от рассмотрения других требований и ходатайств; суд рассматривает ходатайство о применении мер предварительной защиты по административному иску, указанных в административном исковом заявлении, отдельно от других требований и ходатайств, изложенных в административном исковом заявлении; причем установлен весьма короткий срок рассмотрения такого ходатайства – не позднее следующего рабочего дня после дня принятия административного искового заявления к производству суда (п. 6 ст. 87 КоАС РФ);

6) проведение предварительного судебного заседания (ст. 138 КоАС РФ). Такое заседание судья проводит единолично при подготовке административного дела к судебному разбирательству. Стороны, а также участвующие в деле другие лица (их представители) извещаются о времени и месте проведения предварительного судебного заседания.

Они вправе заявлять ходатайства, представлять доказательства, а также приводить свои доводы и аргументы по вопросам, которые возникают в предварительном судебном заседании. Обеспечение надлежащей предварительной защиты по административному иску, безусловно, может быть включено в число целей предварительного судебного заседания. Ведь законодатель относит к таким целям, например: уточнение и детализацию обстоятельств, которые имеют значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела; установление достаточности имеющихся в административном деле доказательств¹⁹; процессуальное закрепление распорядительных действий сторон, которые совершены на этапе подготовки административного дела к судебному разбирательству; выяснение вопроса о возможности урегулирования административно-правового спора до проведения самого судебного разбирательства;

7) на начальном этапе рассмотрения административного дела по существу выяснение вопроса о том, признает ли административный ответчик административный иск (п. 1 ст. 156 КоАС РФ); при принятии решения суд также решает вопросы о сохранении или об отмене действия мер предварительной защиты по административному иску (п. 3 ст. 178 КоАС РФ);

8) обжалование определения суда о применении или об отмене мер предварительной защиты по административному иску, а также *об отказе* в этом, т.е. на определение суда о применении или об отмене мер предварительной защиты по административному иску, а также *об отказе в этом* может быть подана *частная жалоба*. Подача частной жалобы на определение суда о применении мер предварительной защиты по административному иску не приводит к приостановлению судом исполнения данного определения. В случае подачи частной жалобы на определение суда об отмене мер предварительной защиты по административному иску суд приостанавливает исполнение этого определения. Частная жалоба может быть подана в течение пятнадцати дней со дня вынесения определения судом первой инстанции, если иные сроки не установлены ст. 314 КоАС РФ. Порядок обжалования определений суда первой инстанции, порядок подачи и рассмотрения частной жалобы, а также полномочия суда апелляционной инстанции при рассмотрении частной жалобы устанавливаются в ст. 313–317 КоАС РФ. Жалоба на определения судов апелляционной инстанции о применении или об отмене мер предварительной защиты по административному иску, а также об отказе в этом, должна быть подана по правилам ст. 319 КоАС РФ. Глава 35 КоАС РФ устанавливает производство в суде *кассационной инстанции*. Вопросы *пересмотра* судебных постановлений определяются в главе 36 КоАС РФ;

9) предотвращение значительного ущерба публичным или частным

¹⁹ Об общих правилах доказывания по КоАС РФ см., например: Молчанов В. В. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве // Законодательство. 2016. № 8. С. 58–64.

интересам (п. 2 ст. 188 КоАС РФ); предотвращение нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление. Законодатель не предусмотрел в процессуальных правилах, относящихся к порядку принятия судом мер предварительной защиты (глава 7 КоАС РФ), подачу в суд искового заявления о возмещении убытков, которые причинены ответчику мерами предварительной защиты. Применяемые судом меры обеспечения иска в других видах судебного процесса (гражданского²⁰ или арбитражного) и исполнение определения суда могут причинить субъектам правоотношений убытки (ущерб), которые необходимо возмещать. Порядок возмещения убытков при обеспечении иска определяется ст. 146 ГПК РФ: к истцу может быть адресовано требование суда (судьи), допустившего обеспечение иска, предоставить обеспечение возможных для ответчика убытков; при этом ответчик имеет право потребовать от истца путем заявления иска о возмещении убытков, которые были ему причинены принятием судом по просьбе истца обеспечительных мер. Однако противоправное поведение стороны (или иные ее недобросовестные действия) в обязательном порядке не находится в неразрывной связи с возможностью взыскания убытков, причиненных принятием судом обеспечительных мер. Как правило, во всех видах судопроизводства чрезвычайно сложно анализировать вопрос и доказывать логическую взаимосвязь процессуального факта применения мер предварительной защиты по административному иску (или установления обеспечительных мер) с фактом причинения убытков (вреда, ущерба).

Можно в полной мере разделить мнение ученых, которые предлагают по делам, когда в суде оспаривались решения органов публичной власти, и при этом судом были применены меры предварительной защиты по административному иску (обеспечению иска), законодательно установить запрет на взыскание с заявителей в последующем убытков²¹. Именно не лучшая «перспектива» для истца по возмещению убытков, причиненных по его инициативе (ходатайству) применением судом мер предварительной защиты по административному иску (обеспечительных мер), на практике становится барьером для надлежащего использования стороной права на заявление ходатайства о применении мер предварительной защиты по административному иску. В связи с этим возмож-

²⁰ См., например: *Абдулов И. В.* Убытки и компенсация в связи с обеспечительными мерами // Юрист. 2016. № 20. С. 13–15; *Медведев И. Р.* О возмещении убытков, причиненных обеспечением иска // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 8. С. 34–40; *Котлярова В. В.* О возмещении убытков и выплаты компенсации, возникших вследствие применения обеспечительных мер // Там же. № 11. С. 16–20; *Кливер Е. П.* О некоторых вопросах обеспечения в арбитражном процессе и обращения взыскания на денежные средства, находящиеся на депозитном счете суда // Вестник гражданского процесса. 2016. № 6. С. 187–201.

²¹ См.: *Медведев И. Р.* О возмещении убытков, причиненных обеспечением иска // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 8. С. 39.

на постановка, на первый взгляд, весьма спорного вопроса, а именно: предложения о целесообразности предоставления права суду по своей инициативе²² принимать меры предварительной защиты по административному иску, учитывая характер и сущность споров, возникающих из публичных правоотношений, а также особые характеристики самой «сферы административных и иных публичных правоотношений», где зарождаются и формируются публично-правовые спорные (конфликтные)²³ ситуации. С нашей точки зрения, такой подход и далее углубляет теорию *активной роли суда* в административном судопроизводстве, а также направлен на обеспечение эффективного решения установленных в ст. 3 КоАС РФ задач административного судопроизводства, особенно задачи по укреплению законности и предупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

В отличие от административного судопроизводства АПК РФ предусматривает правила, в соответствии с которыми осуществляется деятельность по возмещению убытков, возникших в результате применения обеспечительных мер. Ученые рассматривают три случая, при которых имеется реальная возможность предъявить требования о возмещении убытков: 1) возмещение убытков или выплата компенсации в связи с принятием арбитражным судом мер обеспечения (ст. 98 АПК РФ); 2) возмещение убытков, которые были причинены в связи с неисполнением определения арбитражного суда о принятии мер обеспечения (ч. 6 ст. 96 АПК РФ); 3) возмещение убытков или выплата компенсации в результате применения обеспечительных мер до момента предъявления требований заявителем (ч. 10 ст. 99 АПК РФ)²⁴. Все эти возможные варианты, позволяющие участвующему в деле лицу предъявить требования о возмещении убытков по итогам принятия судами обеспечительных мер,

²² Такое предложение можно встретить в трудах ученых, рассматривающих проблемы дальнейшего усиления активной роли суда при разрешении административных дел. См., например: *Орлов А. В.* Активная роль суда в административном судопроизводстве // *Рос. судья*. 2016. № 8. С. 15.

²³ См., например: *Зеленцов А. Б.* Конфликты в управлении и управление конфликтами : опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001 ; *Его же.* Административно-правовой спор : вопросы теории. М., 2009 ; *Лунарев Е. Б.* Административно-правовые споры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003 ; *Саркисов А. К.* Конфликты в сфере налоговых отношений : теория и практика правового разрешения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.

²⁴ См.: *Абдулов И. В.* Убытки и компенсация в связи с обеспечительными мерами // *Юрист*. 2016. № 20. С. 13 ; *Котлярова В. В.* О возмещении убытков и выплаты компенсации, возникших вследствие применения обеспечительных мер // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2015. № 11. С. 16–17. См. также: *Абушенко Д. Б.* Об окончательных судебных актах, исключающих возникновение обязательства о возмещении убытков, причиненных обеспечительными мерами // *Закон*. 2009. № 7. С. 93–100 ; *Штанкова Н. В.* К вопросу о возмещении убытков, причиненных обеспечительными мерами // *Вестник Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации*. 2006. № 7. С. 23–37.

определены в АПК РФ. Как известно, в результате принятия обеспечительных мер возникшие для другой стороны ограничения (запреты, приостановления, аресты имущества) могут стать причиной или основаниями причинения ее соответствующих убытков, так как именно в отношении этой стороны ограничения действовали. Вместе с тем участвующие в деле лица могут инициировать, во-первых, ходатайство об отмене мер предварительной защиты административного иска; во-вторых, уже после разрешения дела, реализуя свое право на судебную защиту, они вправе заявить требования по возмещению убытков или выплате компенсации к лицу, по ходатайству которого суд принял обеспечительные меры, причинившие другой стороне убытки. Предъявление такого иска о возмещении убытков ответчику или другим участвующим в деле лицам, причиненных принятием к ним обеспечительных мер, становится реализуемым лишь после того, как решение суда об отказе в удовлетворении иска вступило в законную силу (ч. 1 ст. 98 АПК РФ).

К сожалению, аналогичные процессуальные нормы в КоАС РФ не установлены. Очевидно, было бы целесообразно предпринять меры по внесению в КоАС РФ правил, определяющих порядок возмещения убытков или выплату (присуждение) компенсации в случае причинения принятыми в отношении стороны мер предварительной защиты по административному делу. Лицу, которое может требовать возмещения убытков, причиненных принятием мер предварительной защиты, нужно доказывать сам факт нарушения его прав, свобод, законных интересов, причинную связь между нарушениями и появившимися вследствие этих нарушений убытками.

Весьма интересно и полезно направленное на улучшение административной и судебной практики по административным делам мнение И. В. Пановой, предлагающей включить в КоАС РФ положение о праве гражданина подать в суд заявление о возмещении вреда или убытков, которые были причинены незаконными действиями органов публичной власти «в случае письменного отказа соблюдения досудебного порядка урегулирования споров со стороны должностного лица»²⁵. Взаимосвязанным с предложением И. В. Пановой является рекомендация о том, что суд, рассматривая жалобу о возмещении убытков и (или) вреда, причиненных незаконными действиями (бездействием) должностного лица, должен учитывать обязанность соблюдения досудебного порядка рассмотрения вопроса о возмещении убытков или вреда. Эти и другие предложения И. В. Пановой направлены на содействие в практике возмещения убытков или вреда в административном порядке²⁶. Важнейшими направлениями совершенствования законодательства о применении мер предварительной защиты по административному иску становится разработка процессуально-правового механизма, обеспечивающего надлежащий по-

²⁵ *Панова И. В.* Порядок разрешения вопросов о возмещении убытков, причиненных незаконными действиями государственных органов и должностными лицами // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2015. № 4. С. 100.

²⁶ См.: Там же.

рядок взыскания убытков (или присуждения компенсации), возникших вследствие применения института предварительной защиты. Решение суда, рассматривающего ходатайство о применении мер предварительной защиты по административному иску, должно приниматься при непременном учете юридических и фактических последствий реального установления предварительной защиты. Здесь речь идет о необходимости предвидения как положительного, так и негативного влияния принятых мер предварительной защиты на права, свободы, законные интересы граждан и организаций, на правовой режим обеспечения публичных интересов, законности функционирования сферы административных и иных публичных правоотношений. Возникшие у административного ответчика убытки или иные правоограничения вследствие принятых судом мер предварительной защиты могут повлечь для административного истца обязанность возмещения соответствующих убытков (присуждения компенсации) или восстановления надлежащего правового положения для соответствующих лиц, участвующих в административном деле. То есть точное представление административным истцом возможности и необходимости несения им компенсационного бремени и соответствующих расходов должно включаться в круг разрешаемых судом вопросов при принятии мер предварительной защиты.

В процессе разрешения административно-правовых споров посредством административного судопроизводства КоАС РФ устанавливает отдельные новые институты и процедуры, которые прежде не считались процессуально допустимыми и реализуемыми в сфере административных и иных публичных правоотношений. На это обращается внимание в литературе. Например, в прошлом действовали ограничения относительно принципа диспозитивности по разрешению споров, возникавших из публичных правоотношений; при этом было запрещено заключать *мировое соглашение*. При этом специалисты указывали на допустимость и востребованность примирительных процедур по делам, которые возникали в сфере публичных правоотношений, а также на повышение эффективности разрешения административно-правовых споров с участием органов публичной власти²⁷. Сегодня КоАС РФ устанавливает институт примирения²⁸ (п. 4 ст. 46, ст. 137, подп. 4 п. 1 ст. 194 КоАС РФ). Таким образом, эти моменты, очевидно, можно назвать значимыми для выяснения сущности, содержания и принципиальных характеристик «сферы административных и иных публичных правоотношений». При этом от-

²⁷ См.: *Вербина Е. Ф.* Идет спор с госорганом. Как эффективно закончить разбирательство мировым соглашением // *Арбитражная практика*. 2015. № 3. С. 42–47.

²⁸ См.: *Балашов А. Н.* Правовая природа права на примирение сторон в административном судопроизводстве // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2016. № 12. С. 26. См. также для сравнения: *Шеменева О. Н.* Роль соглашений сторон в гражданском судопроизводстве. М., 2017. С. 251–295 ; *Калашникова С. И.* Медиация в сфере гражданской юрисдикции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010 ; *Лазарев С. В.* Мировое соглашение в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006.

дельному теоретическому анализу подлежат взаимосвязанные с институтом примирения сторон вопросы исполнения решения суда о принятии мер предварительной защиты по административному иску.

Применение судами общей юрисдикции процессуальных норм КоАС РФ, устанавливающих порядок принятия *мер предварительной защиты* по административному иску, несомненно, зависит от более общих вопросов рассмотрения и разрешения административных дел. Одной из главных проблем вплоть до настоящего времени, несмотря на разъяснения, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»²⁹, остается определение и выбор в судебной практике вида судопроизводства: *административного* или *гражданского*³⁰. Признанный п. 87 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» *не подлежащим для применения* постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (в редакции постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 3)³¹ рекомендовал судам при разграничении видов судопроизводства (*искового* или *по делам, возникающим из публичных правоотношений*) принимать во внимание *характер и сферу правоотношений*, где сформировалось требование обратившегося за судебной защитой лица; при этом не нужно учитывать избранную лицом форму обращения в суд. По мнению судей, «отсутствие четких критериев определения вида судопроизводства порождает в настоящее время и будет

²⁹ Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2016. № 11. С. 2–15.

³⁰ См., например: Курчевская С. В. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции : первый опыт, проблемы, противоречия // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 66–71 ; Немцева В. Б. Гражданское или административное : последствия ошибки в выборе вида судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 49–53 ; *Ее же*. Некоторые проблемы соотношения гражданского и административного судопроизводства в судах общей юрисдикции // Вестник гражданского процесса. 2016. № 1. С. 190–208 ; Плотников Д. А. К вопросу о проблеме определения подведомственности публично-правовых споров в гражданском и административном судопроизводстве // Рос. судья. 2015. № 9. С. 5–9 ; Савинов К. А. Особенности рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений, в связи с принятием Кодекса Российской Федерации об административном судопроизводстве // Рос. юстиция. 2016. № 6. С. 42–44 ; Юдин А. В. Режимы совместного и раздельного рассмотрения исковых требований в рамках гражданского и административного судопроизводства // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 8. С. 88–99.

³¹ Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2009. № 4. С. 7–16 ; 2012. № 4. С. 11–14.

порождать судебные ошибки, повторные обращения в суд и снижать эффективность деятельности судебной системы»³². Апелляционные определения отдельных областных судов доказывают, что, основываясь на характере правоотношений, выбранное административным истцом административное судопроизводство по правилам КоАС РФ, тем не менее, не является запретом для рассмотрения искового заявления судьями по правилам гражданского процесса. Процессуальные кодексы не содержат точной регламентации порядка выбора вида судопроизводства в случае возникновения в дальнейшем необходимости разрешения дела в надлежащих процедурах гражданского или административного судопроизводства. В. Б. Немцева предлагает считать процессуальной ошибкой неправильный выбор вида судопроизводства; при этом при обнаружении такой ошибки целесообразна констатация факта нарушения судом первой инстанции норм процессуального права (ч. 4 ст. 310 КоАС РФ)³³.

Таким образом, порядок совершения разнообразных действий (например, истребование судом доказательств по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе), принятие процессуальных решений (вынесение судом решения об истребовании доказательства; назначение судом по своей инициативе экспертизы), функционирование многих процессуальных институтов (например, в соответствии с п. 1 ст. 178 КоАС РФ суд может выйти за пределы заявленных требований (предмета административного искового заявления) или приведенных административным истцом оснований и доводов) – всё это начинает конфликтовать с разными процессуально-правовыми режимами их применения и осуществления в зависимости от вида процессуального кодекса. Следовательно, и рассмотрение ходатайства о применении мер предварительной защиты по административному иску, и исполнение определения суда о применении этих мер в различных процессуально-правовых режимах рассмотрения административных (или гражданских) дел может существенно снижать эффективность действия *института предварительной защиты* в административном судопроизводстве, минимизировать потенциал способа защиты прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление. Наконец, вряд ли надлежащим образом такая неопределенность с выбором вида судопроизводства будет способствовать решению задачи укрепления законности и предупреждения нарушений *в сфере административных и иных публичных правоотношений* (п. 4 ст. 3 КоАС РФ).

В ближайшее время было бы целесообразным подготовить постановление Пленума Верховного Суда РФ «*О некоторых вопросах, возникающих*

³² Курчевская С. В. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции : первый опыт, проблемы, противоречия // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 69.

³³ См.: Немцева В. Б. Гражданское или административное : последствия ошибки в выборе вида судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 53.

при применении судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску» на основе масштабного обобщения практики применения судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску с целью единообразного разрешения вопросов, возникающих в судебной практике при применении норм главы 7 КоАС РФ «Меры предварительной защиты по административному иску», а также обеспечения быстрой и надлежащей судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, правильного разрешения подведомственных им административных дел, связанных с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, гарантированного исполнения принятого итогового решения суда по административному делу, повышения эффективности правосудия, стимулирования примирения сторон, обеспечения формирования процессуальных правовых механизмов для беспрепятственного пользования имуществом, восстановления нарушенных или оспоренных прав участников административных и иных публичных правоотношений.

Воронежский государственный университет

Стариллов М. Ю., преподаватель кафедры административного и муниципального права

E-mail: max.starilov@gmail.com

Тел.: 8(473) 255-07-19

Voronezh State University

Starilov M. Yu., Lecturer of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: max.starilov@gmail.com

Tel.: 8(473) 255-07-19