

УДК 342.9

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ
ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ
К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДДАНАМ И ОРГАНИЗАЦИЯМ*

Е. Б. Лупарев

Кубанский государственный университет

Поступила в редакцию 1 декабря 2017 г.

Аннотация: *статья посвящена особенностям применения мер предварительной защиты по административному иску в соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ по делам, участниками которых выступают иностранные граждане, лица без гражданства, а также иностранные организации.*

Ключевые слова: *административное судопроизводство, иностранный гражданин, лицо без гражданства, иностранная организация, меры предварительной защиты, соразмерность, относимость.*

Abstract: *the article is devoted to the peculiarities of application of provisional measures of protection on an administrative lawsuit in accordance with the code of administrative procedure of the Russian Federation on Affairs, participants who are foreign citizens, persons without citizenship, as well as foreign organizations.*

Key words: *administrative proceedings, foreign citizen, stateless person, a foreign organization, provisional measures of protection, proportionality, relevance.*

Тематика применения мер предварительной защиты по административным делам является сравнительно новой в отечественной правовой науке именно с точки зрения употребляемой терминологии. На замену понятия «обеспечительные меры», применяемому в ГПК РФ и АПК РФ, авторы Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) предложили законодателю словосочетание «меры предварительной защиты по административному иску». Естественно, что эта терминология стала предметом научного интереса¹. Тем более, мало изучена составляющая этого института, осложненная иностранным элементом.

*Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта 17-03-00004.

¹ См., например: *Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску как форма охраны сферы административных и иных публичных правоотношений // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всероссийской науч.-практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. Омск, 2015 ; *Его же.* Предварительная правовая защита по делам в административном судопроизводстве в системе модернизации судебной власти России // Модернизация судебной системы в условиях международной интеграции : проблемы и перспективы : сб. науч. статей / под ред. О. И. Александровой, Ю. В. Мишалыченко, Е. В. Трофимова. СПб., 2014 ; *Его же.* Меры

© Лупарев Е. Б., 2018

Часть 4 ст. 85 КАС РФ требует, чтобы меры предварительной защиты по административному иску должны быть соотносимы с заявленным требованием. Соотносимость с заявленными исковыми требованиями предполагает единство предмета административно-правового спора и предмета предварительной судебной защиты, а также соотносимость субъектного состава спора и мер предварительной защиты.

Однако рискнем предположить, что еще одно обстоятельство накладывает отпечаток применения мер предварительной защиты по административному иску – субъектный состав спорящих сторон. В этом смысле определенное значение может иметь наличие иностранного административного ответчика. К тому же обращаем внимание, что административные иски к иностранным гражданам и организациям подаются далеко не по всем категориям дел, что, собственно, вытекает из логики административно-правового спора. Часть 5 ст. 38 КАС РФ предполагает, что в случаях, установленных КАС РФ, административными ответчиками могут быть граждане, их объединения и организации, не обладающие государственными или иными публичными полномочиями в спорных правоотношениях. Данную норму следует трактовать в системной связи с положениями ст. 1 и норм главы 2 КАС РФ. Из положений норм данной главы КАС РФ следует, что иностранные граждане и организации могут быть административными ответчиками по следующим категориям дел:

- 1) по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций с иностранных граждан и организаций;
- 2) по избирательным спорам;
- 3) о приостановлении деятельности иностранного общественного объединения на территории Российской Федерации, а также о запрете деятельности на территории Российской Федерации иностранного общественного объединения или религиозных организаций;
- 4) о прекращении деятельности иностранных средств массовой информации;
- 5) об ограничении доступа к иностранному аудиовизуальному сервису;
- 6) о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулиующим правовое поло-

предварительной защиты по обеспечению требований административного истца : функции, виды и отдельные вопросы применения // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 1 ; *Ястребов О. А.* Меры предварительной защиты как институт административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 13–18.

жение иностранных граждан в Российской Федерации, и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении²;

7) об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений в отношении иностранцев и лиц без гражданства;

8) о госпитализации иностранного гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации иностранного гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании иностранного гражданина в недобровольном порядке;

9) о госпитализации иностранного гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

10) иные административные дела о госпитализации иностранного гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке;

11) о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя, являющегося иностранным гражданином от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

Теоретически можно предположить, что иностранный гражданин в соответствии с международным договором, заключенным на базе положений ст. 1 Федерального закона от 2 марта 2017 г. (в ред. от 26.07.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации», является муниципальным служащим, и тогда он может быть административным ответчиком по нормам п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ. Но даже если такой договор будет заключен Российской Федерацией, наличие иностранного гражданства не является определяющим фактором в административно-правовом споре этого вида; здесь важно, что ответчик – именно муниципальный служащий.

Аналогичная ситуация может возникнуть и по некоторым категориям избирательных споров, если речь идет об оспаривании действий и бездействий муниципальных служащих, нарушающих избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Кроме того, по избирательным спорам могут быть обжалованы действия и бездействия иностранных (международных) наблюдателей.

Д. Б. Абдушенко также считает, что по делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости в отношении объекта недвижимости, находящегося в государственной собственности, в качестве административного ответчика привлекаются как органы, утвердившие результаты определения кадастровой стоимости и осуществляющие

² См.: Смольникова Ю. Б. Стороны административно-правового спора : до и после принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 71–73.

функции по государственной кадастровой оценке, так и частный субъект, чьи права будут непосредственно затронуты изменением кадастровой стоимости³. Безусловно, таким частным субъектом может выступать и иностранное лицо или лицо без гражданства.

Заявление о применении мер предварительной судебной защиты по отношению к иностранным субъектам должны, прежде всего, отвечать общим требованиям ст. 86 КАС РФ, среди которых особое внимание необходимо уделять предмету административного иска. КАС РФ в ст. 125 в качестве предмета административного искового заявления называет:

в п. 4 ч. 2 – сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, или иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены, или о причинах, которые могут повлечь за собой их нарушение;

в п. 5 ч. 2 – содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования.

А. Я. Львов справедливо указывает на то, что «непосредственная связь с предметом спора выражается в том, что заявитель вправе ходатайствовать о приостановлении действия только оспариваемого им по делу ненормативного правового акта, решения; допустимо обращение с заявлением (ходатайством) о принятии мер по обеспечению иска, связанных с исполнением тех мероприятий, которые предусмотрены этим оспариваемым актом или прямо вытекают из него»⁴. Ситуация предполагает определенное усмотрение судьи, когда речь идет о выявлении непосредственной связи мер предварительной защиты с предметом административно-правового спора, тем более, что КАС РФ не содержит исчерпывающего перечня мер предварительной судебной защиты. Судебная практика гражданского и арбитражного судопроизводства свидетельствует о возможности злоупотребления обеспечительными мерами⁵; обеспечительные меры порой становятся решающим фактором захвата собственности или исключения ее из налогооблагаемой базы.

Административные дела предполагают не меньше, чем гражданские, поводов злоупотребления обеспечительными мерами⁶. В связи с этим

³ См.: Административное судопроизводство : учеб. для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / А. В. Абсаямов [и др.] ; под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 18.

⁴ Львов А. Я. Особенности применения арбитражными судами обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 7.

⁵ См.: Раздьяконов Е. С. Злоупотребление акционерами правом на применение обеспечительных мер : проблемы и пути совершенствования законодательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 10. С. 32–36 ; Егорова О. В. Злоупотребление обеспечительными мерами : пути решения проблемы. URL: <http://vologda.arbitr.ru/welcome/show/633200023>

⁶ См.: Кузнецов С. А. Обеспечительные меры в гражданском и административном судопроизводстве. М., 2007. С. 3.

представляется, что суду ч. 2 ст. 85 КАС РФ даны не конкретизированные полномочия по применению иных обеспечительных мер, помимо приостановки оспариваемого решения и запрета совершать определенные действия, что создает почву для нарушений баланса личных и публичных интересов в административном процессе.

Соотносимость субъектного состава предполагает, что обеспечительные меры имеют отношение к тем субъектам, в отношении которых подан административный иск. Но здесь возможны особенности. Это обусловлено тем, что КАС РФ, с одной стороны, не содержит исчерпывающего перечня мер предварительной защиты, а с другой – предполагает многообразие содержательной характеристики предмета административного иска.

Если соотнести названные нами категории дел, где административным ответчиком выступает иностранный субъект с содержанием самих мер предварительной защиты, то выясняются следующие особенности их применения.

По делам о приостановлении деятельности иностранного общественного объединения на территории Российской Федерации, а также делам о запрете деятельности на территории Российской Федерации иностранного общественного объединения или религиозных организаций ч. 3 ст. 263 КАС РФ предполагает одинаковые и для российских субъектов меры предварительной защиты: приостановление деятельности иностранных общественных организации и объединения; наложение ареста на имущество иностранных общественных организаций, объединений; запрещение совершения определенных действий, связанных с деятельностью иностранных общественных организаций, объединений.

В отношении иностранных средств массовой информации и иностранных аудиовизуальных сервисов могут быть применены: приостановление деятельности иностранного средства массовой информации; приостановление выпуска и (или) реализации иностранного печатного издания либо распространения материалов; запрещение совершения определенных действий, связанных с деятельностью иностранных средств массовой информации.

При взыскании с иностранных субъектов обязательных платежей и санкций в судебном порядке ст. 288 КАС РФ предусмотрена возможность наложения ареста на имущество административного ответчика в размере, не превышающем размера заявленных в административном исковом заявлении требований.

Таким образом, КАС РФ допускает применение судом по отношению к иностранным субъектам тех же мер предварительной защиты, что и к российским гражданам и организациям. Перечень мер предварительной защиты, которые могут быть применены к иностранным субъектам может конкретизироваться в главах КАС РФ, регламентирующих производство по отдельным категориям дел, где административными ответчиками могут выступать иностранные субъекты. Подобные выводы делают и члены авторского коллектива под руководством

В. А. Гуреева, которые считают, что кроме ограничений по применению мер предварительной защиты, предусмотренных ст. 211 КАС РФ, существуют и другие ограничения и указывают при этом, в частности, на применение исчерпывающего перечня мер по избирательным спорам⁷. В то же время А. В. Афтахова приходит к выводу о том, что «кодекс не ограничивает суд в принятии иных мер предварительной защиты, кроме прямо предусмотренных КАС РФ»⁸. Другой позиции придерживаются некоторые судьи Верховного Суда РФ. Так, судья Верховного Суда РФ Ю. Г. Иваненко, отказывая в ходатайстве о применении мер предварительной защиты по заявлению Д. Ю. Дойхена, указал, в частности, на то, что «в соответствии со статьей 223 поименованного Кодекса по таким административным делам суд вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия. При таких обстоятельствах правовых оснований для принятия судом меры предварительной защиты по административному иску в виде запрета применения позиции 717 Изменений, которые вносятся в перечень иного имущества, планируемого к приватизации, не имеется»⁹. Если говорить о делах по ликвидации международных общественных объединений, то Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых 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» прямо указал на то, что «... следует учитывать, что закон предусматривает исчерпывающий перечень мер предварительной защиты по данным административным искам (часть 2 статьи 263 КАС РФ)»¹⁰.

Это означает, на наш взгляд, что иных мер предварительной защиты, кроме указанных в соответствующих статьях КАС РФ (например, ст. 263, 288), суд применить не может по собственному усмотрению. В данном случае мы имеем дело с развитием положений ч. 2 ст. 85 КАС РФ, которая говорит о возможном запрете отдельных мер предварительной защиты, указывая на это прямо, как в ст. 211 КАС РФ, и не применяя

⁷ См.: Административное судопроизводство. Ч. 1 : Подготовка, подача и рассмотрение иска / Л. Ф. Бадыков [и др.] ; под ред. В. А. Гуреева. М., 2016. Вып. 11. С. 92.

⁸ Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (поглавный) / О. В. Аксенова [и др.] ; под ред. А. А. Муравьева. М., 2015. С. 7.

⁹ Об отказе в удовлетворении ходатайства о применении меры предварительной защиты по административному иску о признании недействительной позиции 717 Изменений : определение Верховного Суда РФ от 29 декабря 2015 г. № АКПИ15-1551 : утв. распоряжением Правительства РФ от 18.01.2015 № 1404-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2.

аналогичную конструкцию в иных статьях, где упоминается применение мер предварительной защиты по административному иску, в том числе и к иностранным субъектам.

Кубанский государственный университет

Лупарев Е. Б., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права, академик Евразийской академии административных наук

E-mail: jeklouparev@yandex.ru

Kuban State University

Luparev E. B., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Financial Law Department, Academician Eurasian Academy of Administrative Sciences

E-mail: jeklouparev@yandex.ru