

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИНСТИТУТА МЕР ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ
ЗАЩИТЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ:
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ, УСЛОВИЯ И КРИТЕРИИ ПРИМЕНЕНИЯ,
СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА**

М. Ю. Старилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 3 марта 2018 г.

Аннотация: в статье ставится цель определить критерии и условия эффективности мер предварительной защиты по административному иску. Автор на основе метода анализа судебной практики Республики Крым, Нижегородской области, Красноярского края и других субъектов Федерации выявляет проблемы правового регулирования института мер предварительной защиты в административном судопроизводстве. Сформулирована формула определения эффективности, рассчитан коэффициент эффективности применения мер предварительной защиты применительно к анализируемым субъектам РФ.

Ключевые слова: административное судопроизводство, эффективность, меры предварительной защиты, эффективность мер предварительной защиты, критерии эффективности, условия эффективности.

Abstract: the aim of the article is to determine the criteria and conditions for the effectiveness of preliminary protection measures for an administrative claim. The author on the basis of the method of analysis of the judicial practice of the Republic of Crimea, the Nizhny Novgorod region, the Krasnoyarsk Territory and other subjects of the Federation reveals the problems of the legal regulation of the institution of preliminary protection measures in administrative proceedings. The paper formulates the formula for determining effectiveness, calculates the efficiency factor of applying pre-protection measures in relation to the analyzed subjects of the Russian Federation.

Key words: administrative proceedings, efficiency, precautionary measures, effectiveness of precautionary measures, performance criteria, conditions of effectiveness.

Институт мер предварительной защиты по административному иску является новым процессуальным институтом в системе административного процессуального права. 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 правоотношений¹.

¹ См.: *Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску в российском административном процессуальном праве : отдельные вопросы теории и правоприменения // Административное право и процесс. 2017. № 7. С. 44–53.

Цель статьи заключается в выявлении критериев эффективности мер предварительной защиты по административному иску, в анализе эффективности данного института в целом.

В качестве гипотезы выдвигается положение о том, что институт мер предварительной защиты по административному иску доказал свою процессуальную работоспособность, значимость для защиты прав, свобод, законных интересов административных истцов.

Раскрывая потенциал такого административно-процессуального института, как «меры предварительной защиты», безусловно, необходимо проанализировать эффективность самого института как на уровне право творчества (насколько высок уровень юридической техники построения норм, регулирующих данный институт, какова специфика, учтены ли все нюансы, отсутствуют ли правовые пробелы в регулировании данного вопроса, а также требуется сравнить виды мер по различным категориям споров), так и на уровне эффективности применения мер предварительной защиты (мотивированность определений о применении мер, статистика удовлетворения судом заявлений о применении мер, количество обжалования мер и результаты обжалования).

При анализе очень сложно установить ту границу между двумя направлениями эффективности – между теорией (административно-процессуальное законотворчество и законодательство) и практикой (административное судопроизводство), поскольку анализируемые положения пересекаются.

Теория эффективности

Проблематика эффективности в целом и правовой нормы в частности является достаточно исследованной, хотя и весьма дискуссионной. Эффективность в различных областях знаний представляется по-разному, однако сводится к единой сущности. Она представляет собой некое соотношение между полученным результатом и затраченными ресурсами, такое понимание встречается в экономике. В философии – это целенаправленные действия на достижение результата. Переходя в правовую плоскость, следует сказать о разных аспектах показателя эффективности: научный, практический и экономический. Научный и практический аспекты пересекаются между собой (сходно с анализом направлений эффективности), но здесь представляется необходимым разделение в силу направленности результата. Научный аспект заключается в формировании инструмента защиты прав и интересов лиц на промежуточном этапе до вынесения судебного решения в публично-правовом споре. Практический (правоприменительный) аспект отражает функции правового государства в реальном использовании всех возможных способов защиты прав. Экономический аспект связан с расчетом затрат (трудозатраты, временные ресурсы, иные расходные средства), которые необходимы для достижения поставленной цели.

Эффективность судопроизводства

Категория «эффективность административного судопроизводства» в настоящее время не исследована. В науке гражданского процессуального права, на научный потенциал исследования прикладных аспектов эффективности рассматриваемой отрасли права, впервые указала Н. А. Чечина. Она же определила эффективность судопроизводства «как соотношение между фактическим результатом и теми социальными целями (конституционными задачами), для достижения которых судебные органы созданы»².

Эффективность института мер предварительной защиты, отвечающего целям повышения качества административного процессуального законодательства, объясняется с позиций обеспечения решения задач административного судопроизводства и надлежащего соблюдения его принципов.

По мнению С. Пелевина, «...эффективность правовых норм в данном случае рассматривается как адекватность средств правового регулирования и способов применения права тем общественным отношениям, на регулирование которых оно направлено, в соответствии с целью, отвечающей объективным условиям развития обществ»³. В данном случае подчеркивается «оптимальность» самого права, его инструментов, обоснованность и разработанность норм и институтов права в условиях поставленной цели.

Эффективность правовой нормы предполагает выявление цели и степени ее достижения, иными словами, соотнесение результатов действия нормы с намеченной целью. В данном случае мы анализируем целый правовой институт, т. е. совокупность правовых норм, регулирующих некоторую единую область однородных отношений, а значит, необходимо определить цель не каждой конкретной нормы, а всей совокупности в целом. Меры предварительной защиты позволяют минимизировать «убытки» административного истца в случае нарушения законных прав и интересов. Сокращается период действия нарушения права, этап рассмотрения судом дела проходит «безболезненно» для истца. Законодатель по определенным категориям публично-правовых споров указывает на конкретные меры предварительной защиты, которые могут применяться. По иным категориям, если нет запрета на применение мер в целом, могут применяться любые меры, заявленные по усмотрению суда. Широкая дискреция суда в обеспечении административных исков тем или иным способом повышает потенциал мер предварительной защиты.

Кодекс административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) в регулировании вопроса применения мер предварительной защиты бо-

² Чечина Н. А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. Л., 1987. С. 31.

³ Пелевин С. Эффективность права и законодательства о разводах // Правоведение. 1971. № 3. С. 98.

лее детально проработан и совершенен, чем ГПК РФ и АПК РФ при применении обеспечительных мер. Это позволяет сократить число вопросов и коллизий, возникающих у судей при применении вышеназванных процессуальных инструментов защиты. Во-первых, это выделение норм о мерах предварительной защиты в отдельную главу (по аналогии с АПК РФ), что отличает от ГПК РФ. Во-вторых, урегулирован вопрос применения мер на стадии апелляционного обжалования. Данный вопрос еще до введения в действие КАС РФ долгое время был предметом дискуссий. По мнению Е. В. Ерофеевой, законодателем при разработке проекта КАС устранены некоторые коллизии норм КАС с нормами Федерального закона «Об исполнительном производстве», на наличие которых указывал М. В. Фетюхин, проводя аналогичный анализ норм АПК РФ и ГПК РФ⁴.

В целях анализа эффективности действия института мер предварительной защиты необходимо определить критерии, в соответствии с которыми можно реально дать оценку данному правовому институту.

Теоретические разработки, направленные на формирование критериев анализа эффективности мер предварительной защиты, практически отсутствуют. Основным показателем эффективности как правовой нормы, так и правового института является та цель, ради которой они создавались. Такой идеи придерживается И. И. Веремеенко, обосновывая равенство эффективности и степени достижения цели, поставленной законодателем⁵.

Важно отметить, что показатели эффективности применения мер предварительной защиты не должны подменяться только лишь количественными показателями обращений лиц с соответствующими заявлениями. Необходимо комплексно изучить и проанализировать предметы споров, по которым заявляются соответствующие требования, обоснования решения суда об удовлетворении или отказе, итоговое решение по делу, в котором были применены меры предварительной защиты. Показатели эффективности должны подтверждать или опровергать необходимость немедленной защиты прав и интересов лиц, которые могут «пострадать», понести различного рода ущерб (в том числе невозполнимый) в силу длительности судебного разбирательства. Критерии должны охватывать все виды споров, по которым требуется защита, а также отразить динамику применения мер с момента вступления КАС РФ в законную силу, т. е. с 15 сентября 2015 г. по настоящее время.

⁴ См.: Ерофеева Е. В. Меры предварительной защиты по КАС РФ и их соотношение с обеспечительными мерами АПК РФ // Вестник Удмуртского ун-та. Серия «Экономика и право». 2016. № 3. С. 88–92.

⁵ См.: Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 170.

*Эффективность института мер предварительной защиты,
отвечающего целям надлежащей правоприменительной
деятельности судей по рассмотрению административных дел*

Существует позиция, согласно которой изучить эффективность права возможно только через анализ правоприменительной практики⁶. Такое мнение представляется обоснованным, поскольку применение норм является производной от самой нормы, а значит, и от процесса создания этой нормы, правотворчества.

Критерии применения мер предварительной защиты по административному иску: целесообразность применения мер к конкретному административному правовому спору, пропорциональность избранной меры к незаконным правовым актам управления, решениям, действиям (бездействию) должностных лиц публичного управления, условия применения мер предварительной защиты по административному делу, результаты обжалования применения мер предварительной защиты.

**Целесообразность применения мер предварительной защиты
к конкретному административному правовому спору**

Целесообразность предполагает постановку следующих вопросов перед судьей:

– Имеет ли место угроза нарушения права административного истца (возможна ли оценка вероятности такой угрозы)?

– Можно ли рассмотреть административное дело без применения мер предварительной защиты (во избежание потенциального ущерба для налогоплательщика)?

Применение мер связано с различными направлениями обеспечения прав граждан, например приостановление возврата сумм уплаченного налога позволяет исключить доначисление пени за период судебного разбирательства, поскольку на момент до вынесения судебного решения не установлена истина по делу – действительно ли со стороны ответчика имеются правонарушения.

**Пропорциональность избранной меры предварительной защиты
по административному иску**

Пропорциональность заявленных мер предполагаемым нарушениям является также основанием для отказа суда о применении мер. Здесь наиболее ярко выражен принцип справедливости, согласно которому (в интерпретации применительно к данному вопросу) размер заявленных требований не должен превышать объем возможных негативных последствий. Соразмерность позволяет обеспечить равное положение административного истца и административного ответчика до вынесения окончательного решения по административному делу.

⁶ См.: Хабриева Т. Я. Экономико-правовой анализ : методологический подход // Журнал рос. права. 2010. № 12. С. 18.

Условия применения мер предварительной защиты

Условия применения мер предварительной защиты можно выделять с разных позиций. К условиям, например, можно отнести соблюдение установленных законом требований к применению мер – соразмерность и соотносимость. Возникает вопрос, может ли суд вынести определение о применении мер «под условием», в частности установить срок применения мер вне общего срока «до вынесения решения» или же обязать ответчика совершить какие-либо действия, или же воздержаться от их совершения.

Реализация возможности обжалования, как правило, свидетельствует о неоднозначности судебного усмотрения. Иными словами, у лица есть достаточные основания полагать, что судебный акт был вынесен с нарушениями или же мнение судьи недостаточно обосновано. Количество обжалуемых определений суда о применении мер, а также принимаемое судом апелляционной инстанции определение является значимым показателем эффективности, поскольку дает основание полагать, что в действиях судьи отсутствовали нарушения, и институт применения мер предварительной защиты реализуется в соответствии с его непосредственной целью.

Расширенное основание для применения мер предварительной защиты – само существование явной опасности нарушения прав и невозможность или затруднительность защиты прав, свобод и даже законных интересов в самом широком их понимании (в отличие от обеспечительных мер, где основанием является «затруднительность или невозможность исполнения решения суда без принятия обеспечительных мер») – дает возможность подать заявление более широкому кругу лиц, поскольку такое основание может быть более «пластичным» в целях защиты интересов лиц.

Показателем эффективности также является процессуальный срок рассмотрения судом заявления о применении мер предварительной защиты. По общему правилу судья единолично, не извещая стороны, выносит определение на следующий день после поступления заявления. Если же имеются выявленные судом недостатки – на следующий день после подачи исправленного заявления. Такая скорость позволяет обеспечить максимальную защиту прав и интересов административного истца – «заморожень» процессуальные последствия действий и решений, а административный ответчик не сможет осуществить иные возможные нарушения.

Важно отметить метод применения норм института мер предварительной защиты – характеризуется диспозитивностью по отношению к заявителю. Несмотря на активную роль суда в административном процессе, судья не вправе самостоятельно определить необходимость применения мер без заявления административного истца, а также вид применяемой меры. Это абсолютное право административного истца, основанное на его воле и волеизъявлении, которое коррелирует с его обязанностью

показать необходимость применения в случае наличия юридического факта – ущерба в связи с действиями (решениями) административного ответчика или хотя бы потенциальной возможностью наступления таких последствий.

В цивилистическом процессе считается устоявшейся позиция о том, что рассмотрение заявления о применении мер является эффективным в связи с тем, что судья не извещает о рассмотрении и не вызывает стороны⁷. Это присуще и институту мер предварительной защиты в административном судопроизводстве. Однако, по мнению процессуалистов, такой механизм нарушает принцип состязательности и равноправия сторон. После удовлетворения судом заявления административный ответчик не лишен права обжаловать определение о вынесении мер предварительной защиты.

В случае отказа в удовлетворении административного иска принятые меры предварительной защиты сохраняют свое действие до вступления в законную силу решения об отказе. Это позволяет сохранить «нейтральное» правовое положение административному истцу и административному ответчику без возможного нарушения прав на период подачи апелляционной жалобы административным истцом.

В целях достижения полезного эффекта применения мер КАС РФ допускает замену одной меры на другую по заявлению лица, участвующего в деле. Это происходит, если изначально выбранная мера не способна обеспечить защиту прав и интересов или же несоразмерна и несоотнесима в сравнении с потенциальным нарушением прав. Такая возможность позволяет изменять положение сторон на протяжении процесса, если он затянулся на долгий срок.

Судебная практика и судебная статистика применения мер предварительной защиты по административному иску

Для анализа эффективности применения мер предварительной защиты мы обращаемся к индуктивному методу познания – обобщению судебной практики. Целью этой деятельности является не проверка законности и обоснованности конкретного судебного действия, а познание общих закономерностей при рассмотрении административных дел в порядке административного судопроизводства. Именно судебная практика является показателем уровня судебного правоприменения в стране, а значит, и уровнем развития права в целом. Эффективность и значимость применения мер предварительной защиты наглядно отражены во многочисленных примерах из судебной практики.

Так, активно применяются меры о приостановлении действий оспариваемых актов. В частности, суд посчитал возможным «заморозить» отказ Министерства культуры РФ от включения в Единый реестр объектов культурного наследия корпусов Литовского замка в Санкт-Петербурге, на

⁷ См.: Абдулов И. В. Эффективность применения обеспечительных мер // Мировой судья. 2016. № 10. С. 30–34.

основании которого косвенно допускалось осуществление строительных работ застройщиком⁸. Непринятие мер могло привести к неустраняемым последствиям: уничтожению археологического слоя, археологических объектов, нарушению норм охранных зон в связи с возведением капитального строения. Таким образом, приоритет отдается срочной потребности в устранении потенциальной угрозы (ситуации *periculum in mora* – «опасность в промедлении»).

Институт мер предварительной защиты базируется на нормах, закрепленных в главе 7 КАС РФ. Разъяснения по вопросам применения содержатся в трех постановлениях Пленума Верховного Суда РФ. Правила подачи заявлений в электронном виде, в том числе и заявлений о применении мер предварительной защиты, содержатся в приказе Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27 декабря 2016 г. № 251. Имеется также определение Конституционного Суда об отказе в принятии к рассмотрению жалобы об оспаривании конституционности ст. 85 КАС РФ⁹. Такой массив актов позволяет сделать предварительный вывод о том, что институт не является «мертвым», при этом не возникает множества коллизий и неоднозначных выводов в правоприменении.

При определении эффективности мер особое внимание уделяется статистической отчетности, в которой отражаются основные направления, связанные с применением мер предварительной защиты: количество заявлений, удовлетворение и отказ в заявлении с мотивированным обоснованием, обжалование определений суда, результаты обжалования, а также непосредственно виды заявленных мер предварительной защиты по различным категориям споров (критерии сравнения).

Исходя из данных сложившейся судебной практики, а также результатов исследований, посвященных изучению эффективности тех или иных институтов права, такие показатели, как служебная нагрузка, качество рассмотрения дел и материалов или «стабильность» судебных постановлений, сроки рассмотрения, стали основными критериями оценки работы суда и конкретного судьи¹⁰.

Судебная статистика о применении мер предварительной защиты достаточно разнообразна. Анализ показателей может проводиться в зави-

⁸ Определение Куйбышевского суда г. Санкт-Петербурга о мерах предварительной защиты по Литовскому замку / Дело № 2а-1927М6 от 13 апреля 2016 г. // Архитектурное наследие. URL: <https://arch-heritage.livejournal.com/tag/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2>

⁹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Украины Вонса Олега Мирославовича на нарушение его конституционных прав статьей 85 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также подпунктом 4 статьи 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»: определение Конституционного Суда РФ от 28 марта 2017 г. № 496-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: *Рогачева О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж, 2012.

симости от его целей как на федеральном, так и на региональном уровне (по федеральным округам или субъектам РФ)¹¹.

1. По результатам изучения судебной практики по применению судами Республики Крым мер предварительной защиты по административному иску за период с момента вступления в законную силу КАС РФ, т. е. с 15 сентября 2015 г., по март 2017 г. районными судами Республики Крым было рассмотрено 109 заявлений, из них: удовлетворено – 52 заявления; удовлетворено частично – 1; отказано в удовлетворении – 55; возвращено – 1 заявление.

В апелляционном порядке были поданы жалобы на четыре определения: одно определение об удовлетворении заявления о применении мер предварительной защиты было отменено в апелляционной инстанции; две частные жалобы оставлены без изменения; одна частная жалоба – без рассмотрения.

2. Аналогично проведен обзор практики применения мер предварительной защиты Нижегородским областным судом за 2015–2016 гг. В 2015 г. при рассмотрении 16 административных дел были применены меры предварительной защиты, в 2016 г. показатель вырос до 80 дел. Всего подано 130 заявлений за два периода (с учетом дальнейшей отмены), из них: удовлетворено – 96 заявлений; отказано в удовлетворении – 50; в дальнейшем отменено – 16 определений (11 из них по заявлению лиц).

В анализируемом периоде обжалованию подлежало лишь одно определение суда. Частная жалоба была оставлена без рассмотрения.

Важно отметить, что в данном субъекте одной из основных категорий дел, в которой осуществляется применение мер предварительной защиты, также является оспаривание нормативного правового акта органа местного самоуправления, что реже встречалось при анализе судебной практики в других регионах.

3. В Красноярском крае, согласно анализу, было подано 438 заявлений о применении мер предварительной защиты. Из них удовлетворены – 315 заявлений, отказано в удовлетворении – 123. Обжалованию подлежали лишь 5 заявлений, а отмена мер (в том числе в связи с последующим решением об отказе в удовлетворении административных исковых требований) в 19 случаях.

4. Согласно статистическим данным, представленным Омским областным судом, в период с 2015 г. по первый квартал 2017 г. было подано 85 заявлений о применении мер предварительной защиты, из них: удовлетворены 52 заявления; отказано в применении мер по 32; 1 заявление оставлено без рассмотрения по ходатайству административного истца. Данные об обжаловании определений суда отсутствуют.

5. Проведенный анализ практики применения судами Краснодарского края показал, что в период с 2015 г. по первый квартал 2017 г. было

¹¹ См.: Андрушечкина И. Н. Анализ основных показателей деятельности судов общей юрисдикции // Рос. юстиция. 2007. № 3. С. 65–71.

рассмотрено 143 заявления о применении мер предварительной защиты, из них: удовлетворено – 115; отказано по 28 заявлениям.

В апелляционном порядке было обжаловано 13 определений судов: отменено – 5 определений; оставлены без изменений – 5; возвращена 1 частная жалоба; по 2 жалобам производство прекращено в связи с принятием отказа от них.

На основании анализа судебной практики Красноярского края был выделен примерный перечень наиболее распространенных видов мер предварительной защиты, применяемых судом по заявлению административного ответчика в различных категориях споров:

- запрет Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра картографии по Красноярскому краю совершать регистрационные действия в отношении имущества – наиболее распространенные;

- приостановление действия решения призывной комиссии о призыве на военную службу – наибольшее число заявлений;

- запрет проведения мероприятий по принудительному направлению на психиатрическое обследование;

- приостановление исполнительного производства:

 - запрет на совершение действий, направленных на реализацию заложенного имущества;

 - приостановление публичных торгов;

 - приостановление постановления судебного пристава-исполнителя об отмене запрета на совершение регистрационных действий;

- приостановление возврата сумм уплаченного налога;

- приостановление действия оспариваемого налогового требования;

- приостановление действия заключения должностного лица об аннулировании разрешения на оружие;

- наложение ареста на имущество (также высокий процент заявлений);

- приостановление действия предписания государственного инспектора труда;

- запрет совершения органу местного самоуправления распорядительных действий в отношении земельного участка;

- прекращение права управления транспортным средством;

- приостановление действия требования органа покинуть Российскую Федерацию;

- обязать орган местного самоуправления совершить определенные действия (начать отопительный сезон, обеспечив нормативный запас топлива) – Нижнеингашский районный суд; в дальнейшем в удовлетворении административных исковых требований было отказано);

- приостановление действия представления прокурора;

- и иные.

Анализируя виды применяемых мер, можно сделать вывод о том, что наиболее часто заявляемые требования относятся к спорам, связанным с

государственной регистрацией уполномоченным органом (Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии), а также по делам об оспаривании решения призывной комиссии о призыве на военную службу, по делам об оспаривании решений и действий судебных приставов-исполнителей.

Что касается категории дел об оспаривании решений призывной комиссии, применение мер в форме приостановления действия решения здесь всегда обосновано, поскольку в случае исполнения решения лицо немедленно призывается к исполнению воинской обязанности путем прохождения военной службы. В связи с этим может быть причинен вред здоровью военнообязанного, нарушены иные права. Несмотря на подавляющее большинство отказов в удовлетворении исков по данной категории дел, недопустимо преждевременное привлечение лица к исполнению воинской обязанности до выяснения всех обстоятельств по делу.

Сформулируем следующую формулу определения эффективности:

$$\Theta = P/C,$$

где Θ – непосредственно показатель эффективности; P – результат действия примененных мер предварительной защиты; C – цель применения мер.

На основании представленных данных выведем коэффициент эффективности применения мер предварительной защиты k .

1. Республика Крым:

$k = (52 \text{ (заявления удовлетворены)} - 1 \text{ (определение отменено в порядке обжалования)} + 0,5 \text{ (1 заявление частично удовлетворено)}) / 109 \text{ (заявления о применении мер)} = 51,5/109 = 0,47 = 47 \%$.

2. Нижегородская область:

$k = (96 \text{ (заявления удовлетворены)} - 16 \text{ (меры отменены)}) / 130 = 80 / 130 = 0,62 = 62 \%$.

3. Красноярский край:

$k = (315 \text{ (заявления удовлетворены)} - 19 \text{ (меры отменены)} - 1 \text{ (определение отменено в порядке обжалования)}) / 438 = 295/438 = 0,67 = 67 \%$.

4. Омская область:

$k = 52 \text{ (заявления удовлетворены)} / 85 = 0,61 = 61 \%$.

5. Краснодарский край:

$k = (115 \text{ (заявления удовлетворены)} - 5 \text{ (определения отменены в порядке обжалования)}) / 143 = 110/143 = 0,77 = 77 \%$.

Применение мер предварительной защиты не только обеспечивает гарантию прав граждан, но и позволяет обеспечить состоятельность процесса (предоставить сторонам время на подготовку обоснования позиции) и предотвратить повышение нагрузки судей по рассмотрению дел. Так, в случае отказа в удовлетворении заявления о применении мер предварительной защиты по административному иску судом может быть удовлетворено ходатайство административного истца о неотложном рассмотрении и разрешении дела в соответствии со ст. 135 КАС РФ. Пред-

ставляется, что это исключительная, крайняя мера, однако применение такого механизма (в силу гипотетического отсутствия института мер) может серьезно нарушить права сторон на предусмотренный процессуальный срок для представления доказательств, а также снизить качество судебных разбирательств, поскольку нарушается график рассмотрения дел, у судей не хватает ресурсов для подготовки к судебному разбирательству, полного изучения материалов дела, анализа практики и др.

Аналитические данные шести субъектов Российской Федерации показали полное отсутствие практики подачи заявлений о применении мер предварительной защиты посредством заполнения формы, размещенной на официальных сайтах судов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В связи с этим мы приходим к выводу о низкой востребованности использования средств «электронного правосудия».

Кроме того, анализ судебной практики показал, что при наличии мер предварительной защиты в дальнейшем возможно вынесение решения об отказе в удовлетворении исковых требований, которое автоматически отменяет примененные меры и никак не нарушает прав и интересов административного ответчика.

В связи с вышеизложенным можно вывести простую формулу, раскрывающую эффективность: имеется правильно определенная законодателем цель (в данном случае предварительная защита прав и законных интересов), найден способ достижения этой цели (через институт мер предварительной защиты) – без правовых норм, входящих в данный институт и регулирующих определенный вид правоотношений, цель достигнута не будет.

Эффективность института обеспечительных мер достигается нормативно установленной ускоренной процедурой рассмотрения заявления о принятии мер предварительной защиты, коротким процессуальным сроком реализации судебного акта о принятии мер, а также дискреционным полномочием суда относительно способа реализации меры. Повышению эффективности будет также способствовать совершенствование механизма ответственности за неисполнение определения суда о принятии мер, что также нацелено на достижение максимально полезного для заявителя результата применения института мер предварительной защиты.

Исходя из указанных выше критериев эффективности применения мер предварительной защиты можно сделать следующие выводы:

1. Целесообразность. Практика показала, что судьи, оценивая необходимость применения мер, учитывают характер нарушения и реальную потребность в защите. В совокупности эти «маркеры» позволяют определить обоснованность заявления о применении мер, значение мер в каждом конкретном деле.

2. Пропорциональность. Данный критерий также подменяется понятием соотносимости, однако более узкий, поскольку необходимо оценить размер возможного ущерба в отношении административного истца, сравнить его с объемом ограничений, которые будут вызваны применением

мер в отношении административного ответчика. Суд удовлетворяет заявление о применении мер только в том случае, если может поставить приблизительный знак равенства между двумя данными факторами.

3. Результаты обжалования определений суда. Небольшой процент обжалований является показателем «устойчивости» определений суда. Несмотря на возможность подачи частной жалобы, в этом нет необходимости, если определение изначально законно и обоснованно, что является, пожалуй, самым значимым показателем эффективности. А выносимые решения по апелляционным жалобам в подавляющем большинстве «засиливают» определения нижестоящих судов, что подтверждает законность и обоснованность определений о применении или об отказе в применении мер.

Учитывая полученные показатели на основании расчетов, можно сделать вывод о достаточной эффективности применения мер предварительной защиты. Высокий процент является отражением правильного функционирования норм и грамотной правоприменительной практики судей.

Для эффективного применения мер в судебном процессе необходима постоянная аналитика судебных актов, что позволило бы совершенствовать данный институт (*в настоящее время аналитика осуществляется только по конкретному запросу*).

В связи с недостаточным массивом судебной практики о применении мер предварительной защиты в силу не столь давнего принятия КАС РФ (а следовательно, практической новизны института) достаточно сложно выявить типичные проблемы соответствующих заявлений и исполнения определений суда.

Воронежский государственный университет

Стариков М. Ю., преподаватель кафедры административного и административно-процессуального права

E-mail: max.starilov@gmail.com

Тел.: 8 (473) 255-07-19

Voronezh State University

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

E-mail: max.starilov@gmail.com

Тел.: 8 (473) 255-07-19