МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи

СТАРИЛОВ МАКСИМ ЮРЬЕВИЧ

МЕРЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Специальность: 12.00.14 – Административное право;
административный процесс
Специальность: 12.00.15 – Гражданский процесс;
арбитражный процесс

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук, доцент
РОГАЧЕВА ОЛЬГА СЕРГЕЕВНА

Воронеж – 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений……..……..4

ВВЕДЕНИЕ..... 5

ГЛАВА I. ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ЗАЩИТА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ 26

§ 1. Понятие, признаки, задачи, функции и юридическое значение мер предварительной защиты по административному иску..... 26

§ 2. Предварительная защита по административному иску как новая юридическая конструкция и неотъемлемый элемент административно-процессуальной формы 41

§ 3. Становление и развитие института мер предварительной защиты в системе российского административного судопроизводства (2000–2015 годы)..... 83

§ 4. Зарубежный опыт правового регулирования предварительной защиты в административном судопроизводстве 89

ГЛАВА II. МЕРЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ: ВИДЫ, ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПРИНЯТИЯ 119

§ 1. Виды мер предварительной защиты по административному иску..... 119

§ 2. Общие условия, основания и порядок принятия мер предварительной защиты в административном судопроизводстве 130

§ 3. Доказывание необходимости применения судом общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску 156

ГЛАВА III. ПРИМЕНЕНИЕ СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ МЕР ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ГЛАВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ..... 182

§ 1. Меры предварительной защиты по административному иску в практике судов общей юрисдикции: обобщение судебной практики и судебная статистика..... 182

§ 2. Эффективность мер предварительной защиты по административному иску: понятие и критерии 220

§ 3. Основные проблемы применения мер предварительной защиты

в административном судопроизводстве судами общей юрисдикции
и направления совершенствования законодательства
о предварительной защите по административному иску 235

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 247

СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ И СПЕЦИАЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 257

ПРИЛОЖЕНИЯ 333

Список сокращений

АПК РФ	Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
Бюллетень ВС РФ	Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации
Вестник ВАС РФ	Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
ГПК РФ	Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
ИФНС	Инспекция Федеральной налоговой службы
КАС РФ	Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации
МПЗ	Меры предварительной защиты
ФЗ	Федеральный закон
ФКЗ	Федеральный конституционный закон
ФНС	Федеральная налоговая служба

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью создания эффективной юридической защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в рамках проводимой в России модернизации процессуального законодательства, устанавливающего порядок рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции административных дел. Установление в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) юридических процессуальных правил применения предварительной защиты по административному иску способствует решению главных задач административного правосудия, формированию прочной основы для исполнения принимаемых судами общей юрисдикции итоговых решений по административным делам, предотвращению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений, повышению качества осуществления судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации уполномоченными должностными лицами государственных или иных публичных полномочий.

Концепция построения предварительной защиты по КАС РФ, а также судебная практика по данным вопросам формируются и совершенствуются на основе обеспечительных мер (мер обеспечения иска), применяемых в течение многих лет судами общей юрисдикции и арбитражными судами в цивилистическом процессе.

Трансформация традиционно используемых в гражданском и арбитражном процессах терминов «обеспечительные меры» или «обеспечение иска» в «меры предварительной защиты» по административному иску (далее – МПЗ) произошла под влиянием сложившихся в стране и зарубежных государствах стандартов административного судопроизводства. Одно из важнейших качеств административного судопроизводства – необходимость предоставления уже на начальном этапе разрешения судом административного дела предварительной (временной) судебной защиты административному истцу

или иным лицам, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление, что гарантировало бы им надлежащую юридическую защиту, устраняло бы явную опасность нарушения прав, свобод и законных интересов истца и иных лиц, а также административные ошибки и барьеры, возникшие в сфере публичных правоотношений.

Установление предварительной защиты в системе административного судопроизводства по КАС РФ обусловлено имманентной связью административного процессуального права с материальным административным правом, сферой административных и иных публичных правоотношений. В данной области и появляются предпосылки как для функционирования институтов общего административного права (например, исполнительные органы государственной власти, публичная администрация, государственная служба, правовые акты управления или административные акты), так и для зарождения административных и иных публичных споров, возникновение и развитие которых происходит в связи с реализацией исполнительными органами публичной власти и должностными лицами властных полномочий по отношению к иным участникам административно-правовых отношений.

Актуальность темы диссертации обусловила предпринятую попытку соискателя дать концептуальное осмысление и показать основное содержание, юридическое значение МПЗ по административному иску, а также изучить практику судов общей юрисдикции по их применению в системе административного судопроизводства.

Главные вопросы теории предварительной защиты и практика применения судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску в соответствии с правилами КАС РФ концептуально и комплексно не рассматривались учеными в процессуальной юридической литературе. Большое внимание исследователей-теоретиков и юристов-практиков к проблемам судебного правоприменения в указанной сфере правоотношений также подтверждает актуальность темы исследования и обусловливает развитие новых подходов к

решению теоретико-прикладных вопросов реализации института предварительной защиты по административному иску.

Степень научной разработанности темы исследования. Теоретические вопросы юридического содержания и применения МПЗ в административном судопроизводстве рассматривались авторами, главным образом, на основе результатов исследования института обеспечительных мер (обеспечения иска) в цивилистическом процессе. Это крупные научные труды таких ученых-процессуалистов, как: Д. Б. Абушенко, Б. И. Башилов, О. Ю. Волченко, И. С. Денисов, В. В. Котлярова, С. А. Кузнецов, Я. А. Львов, З. Т. Новичкова, Н. В. Павлова, М. А. Тимонов, Н. Н. Ткачёва, М. К. Треушников, В. М. Шерстюк, М. В. Фетюхин, Н. В. Штанкова, Т. Б. Юсупов, В. В. Ярков. Отдельные аспекты обеспечительных мер исследовались и в работах других ученых. Несомненно, сформированная в теории цивилистического процесса концепция обеспечительных мер, процессуальный институт обеспечения иска и многолетняя судебная практика его применения в арбитражном и гражданском процессах послужили примером создания теории предварительной защиты по административному иску в соответствии с правилами административного судопроизводства, установленными в КАС РФ.

Разработка проблемы предварительной защиты в административном судопроизводстве учеными – специалистами в области административного права началась в 2015 г. За время действия КАС РФ было издано несколько научных статей, посвященных анализу мер предварительной защиты в административном судопроизводстве (научные труды А. Б. Зеленцова, Е. Б. Лупарева, А. Ю. Соколова, О. А. Лакаева, О. А. Ястребова). Однако в концептуальном плане данная проблема в теории административного процессуального права не ставилась и не рассматривалась. Научные конференции, проводимые в течение последних лет по административному праву и процессу, крайне редко включали этот вопрос в общую дискуссию. Таким образом, изучение научных трудов по теме исследования свидетельствует о

невысоком уровне познания такого важного элемента административно-процессуальной формы, как МПЗ по административному иску.

Проведенное исследование в полной мере относится как к административному судопроизводству, так и цивилистическому процессу. Необходимо принять во внимание и тот факт, что административное судопроизводство, осуществляемое по правилам КАС РФ, включается в настоящее время в содержание научной специальности 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс. Учитывая межотраслевой процессуально-правовой характер исследования теоретико-прикладных проблем МПЗ по административному иску, а также установленные в паспортах научных специальностей по юридическим наукам определяющие положения, диссертационная работа представляется к защите по двум научным специальностям: 12.00.14 – Административное право; административный процесс и 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс.

Объект исследования составляет комплекс общественных отношений, возникающих при применении судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску. Это отношения, регулируемые нормами административного процессуального права, которые: а) реализуются в сфере процессуального обеспечения исковых требований и посредством использования специализированной, то есть приспособленной под потребности административного судопроизводства, формы обеспечения административного иска; б) устанавливают порядок разрешения административных дел, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений (то есть в сфере правоотношений, где формируются публичные правовые споры, для разрешения которых необходимы процессуальные порядки и правила, закрепленные действующим законодательством об административном судопроизводстве); в) препятствуют развитию ситуации явной опасности нарушений прав, свобод, законных интересов граждан и организаций и обеспечивают их эффективную судебную правовую защиту при разрешении судами общей юрисдикции административных и иных публично-правовых споров;

г) гарантируют исполнение окончательных решений судов, рассмотревших и разрешивших по существу административные дела.

Предметом исследования выступают: а) административно-процессуальные нормы, устанавливающие порядок применения судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску; б) судебная и административная практика по делам, возникающим из публичных правоотношений; в) проекты законодательных актов, определяющие как судоустройственные, так и процессуальные основы административного и гражданского судопроизводства применительно к институту предварительной защиты по административному иску (обеспечительным мерам).

Целями исследования являются разработка современной теории мер предварительной защиты по административному иску, применяемых судами общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства, а также формулирование выводов об эффективности административно-процессуального института предварительной защиты в судебной практике и подготовка предложений по совершенствованию порядка применения указанных мер в административном судопроизводстве.

В соответствии с указанными целями поставлены следующие **задачи:**

– сформулировать понятие, признаки, юридическое значение мер предварительной защиты по административному иску, изучить их виды, особенности нормативного установления и судебного применения;

– проанализировать предварительную защиту по административному иску как новую юридическую конструкцию в российском административном процессуальном праве и показать ее публично-правовую природу;

– обосновать назначение мер предварительной защиты по административному иску как формы охраны сферы административных и иных публичных правоотношений;

– рассмотреть меры предварительной защиты по административному иску с позиций обязательного элемента административно-процессуальной формы;

– обозначить основные этапы становления и развития института предварительной защиты в системе российского административного судопроизводства;

– изучить зарубежный опыт правового процессуального регулирования предварительной защиты в административном судопроизводстве;

– определить задачи и функции мер предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции;

– провести анализ общих условий, оснований и порядка принятия мер предварительной защиты в административном судопроизводстве судами общей юрисдикции;

– исследовать отдельные элементы доказывания необходимости применения судом мер предварительной защиты по административному иску;

– разработать критерии эффективности применения мер предварительной защиты по административному иску;

– изучить и обобщить практику применения судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску; провести анкетирование судей по основным вопросам применения института предварительной защиты и сформулировать основные выводы относительно его эффективности;

– выявить основные проблемы применения мер предварительной защиты в административном судопроизводстве судами общей юрисдикции и обосновать направления совершенствования административного процессуального законодательства о предварительной защите по административному иску.

Методологическую основу диссертационной работы формируют: а) общенаучные методы познания правовых понятий, сложных конструкций, юридических процессов, используемых в судебной деятельности по применению мер предварительной защиты в административном судопроизводстве(диалектический метод познания, аналогия, анализ, синтез, обобщение, абстрагирование, формализация, системный анализ); б) специальные (частно-

научные) методы исследования, разработанные и апробированные юридической наукой (формально-юридический, историко-правовой, метод сравнительного правоведения, метод толкования, юридико-догматический, системно-структурный, социологическое обследование, статистический анализ). Общая методология и указанные исследовательские методы позволили осуществить всесторонний комплексный анализ предмета и объекта исследования, обеспечить достоверность научных положений, точность научных знаний, сделать теоретические обобщения, сформулировать и обосновать научно-практические выводы, рекомендации и предложения.

Теоретическую основу исследования составили труды таких ученых-юристов в области теории государства и права, конституционного, административного и административного процессуального права, как: Ю. Е. Аврутин, С. С. Алексеев, Д. Н. Бахрах, Н. А. Бочарникова, С. В. Васильева, Г. А. Гаджиев, И. В. Губенок, К. В. Давыдов, А. А. Дёмин, С. З. Женетль, В. В. Ершов, А. Б. Зеленцов, А. В. Ильин, М. И. Клеандров, А. Н. Козырин, Н. А. Колоколов, П. И. Кононов, С. В. Курчевская, О. А. Лакаев, Е. Б. Лупарев, Н. В. Макарейко, А. В. Малько, А. В. Мартынов, М. Я. Масленников, С. Н. Махина, Л. А. Николаева, А. Ф. Ноздрачев, О. В. Панкова, И. В. Панова, Т. В. Пешкова, И. В. Понкин, Л. Л. Попов, А. Н. Приженникова, О. С. Рогачева, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, Ю. В. Святохина, П. П. Серков, В. В. Скитович, А. Ю. Соколов, А. К. Соловьева, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Старилов, С. А. Старостин, А. И. Стахов, М. С. Студеникина, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, С. Д. Хазанов, Н. Ю. Хаманева, Е. В. Хахалева, Н. М. Чепурнова, И. А. Чижов, О. В. Шмалий, М. А. Штатина, О. А. Ястребов.

При написании диссертации штудировались публикации ученых – специалистов в области цивилистического процесса, которые исследовали теоретико-прикладные проблемы применения обеспечительных мер в гражданском и арбитражном процессах. Авторами научных работ на обозначенную

тему являются: И. В. Абдулов, Т. Е. Абова, А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, А. А. Алексеев, Т. К. Андреева, В. С. Анохин, С. Ф. Афанасьев, О. В. Баулин, В. В. Блажеев, А. Т. Боннер, Е. А. Борисова, О. Ю. Волченко, А. К. Гагиев, Н. А. Громошина, И. С. Денисов, А. Н. Ермаков, Г. А. Жилин, В. М. Жуйков, И. М. Зайцев, О. В. Исаенкова, Е. П. Кливер, И. С. Королёв, С. А. Кузнецов, С. А. Курочкин, Я. А. Львов, С. В. Никитин, Е. И. Носырева, Р. О. Опалев, Г. Л. Осокина, М. С. Павлова, Н. В. Павлова, Ю. А. Попова, И. А. Приходько, А. В. Разгильдеев, И. В. Решетникова, Н. А. Рогожин, Т. В. Сахнова, А. А. Селькова, Е. В. Слепченко, А. А. Соловьёв, М. А. Тимонов, М. К. Треушников, Н. Н. Ткачёва, Л. В. Туманова, М. В. Фетюхин, А. В. Цихоцкий, Н. А. Чечина, Д. М. Чечот, С. В. Щепалов, А. И. Щукин, М. С. Шакарян, О. Н. Шеменева, В. М. Шерстюк, Н. В. Штанкова, А. В. Юдин, Т. Б. Юсупов, В. Ф. Яковлев, В. В. Ярков.

Разработке теоретических положений и практических рекомендаций по развитию института предварительной защиты по административному иску способствовало изучение трудов зарубежных ученых-юристов, как то: М. Домберт (M. Dombert), А. Громитсарис (A. Gromitsaris), К.-П. Зоммерманн (K.-P. Sommermann), В. Конийненбелт (W. Konijnenbelt), К. Кюльпманн (Ch. Külpmann), С. Магира (S. Magiera), К.-Д. Мундинг (Ch.-D. Munding), К. Райтемайер (Ch. Reitemeier), М. Фелинг (M. Fehling), К. Финкельбург (K. Finkelnburg), Р. Шмидт (R. Schmidt).

Нормативной правовой базой диссертационной работы послужили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, содержащие главные принципы и процессуальные порядки, положенные в основу применения судами общей юрисдикции института предварительной защиты по правилам административного судопроизводства, а также устанавливающее взаимодей-

ствие с судебными процессуальными порядками материально-правовое регулирование в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Эмпирическая база исследования составлена в процессе изучения: а) решений (правовых позиций) Конституционного Суда Российской Федерации в части, касающейся проверки конституционности нормативных положений законодательных актов, устанавливающих судебные процедуры о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений; б) постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации; в) обзоров судебной практики, утвержденных Президиумом Верховного Суда Российской Федерации и содержащих его разъяснения; г) опубликованной практики судов общей юрисдикции (размещенной на интернет-ресурсах); д) судебной практики и судебной статистики по административным делам в судах общей юрисдикции (с учетом применения МПЗ по административным делам).

Обобщения, выводы, предложения по совершенствованию действующего законодательства, положения, выносимые на защиту, формулировались и отрабатывались на основе анализа 1374 административных дел, рассмотренных судами общей юрисдикции Алтайского, Краснодарского и Красноярского краев, Республики Крым, Воронежской, Белгородской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Омской и Тамбовской областей.

При работе над выводами диссертационного исследования автором было изучено 15 апелляционных определений Московского городского суда; 110 определений районных (городских) судов Алтайского края; 24 определения районных судов Белгородской области; 339 определений судов общей юрисдикции Воронежской области; 91 определение судов общей юрисдикции Нижегородской области; 143 определения судов общей юрисдикции Краснодарского края; 438 определений судов общей юрисдикции Красноярского края; 44 определений судов общей юрисдикции Липецкой области, 85 определений судов общей юрисдикции Омской области; 109 определений

районных судов Республики Крым; 20 определений судов общей юрисдикции Тамбовской области.

В диссертации использованы другие аналитические материалы, относящиеся к теме исследования, информация о деятельности органов публичной власти, статистические и социологические данные, характеризующие административно-процессуальную деятельность судов общей юрисдикции.

Наряду со статистическими данными и аналитическими материалами учитывались результаты анкетирования 182 судей, которое проводилось с помощью разработанной анкеты (см. Приложение 1) по вопросам применения предварительной защиты по административному иску.

Получение эмпирических данных осуществлялось посредством: прямого обращения с соответствующими запросами в краевые и областные суды отдельных субъектов Российской Федерации; изучения информации, размещенной на официальных сайтах и порталах российских судов; анализа судебной практики и статистической отчетности, опубликованных в российских периодических научно-практических изданиях.

Научная новизна исследования заключается в том, что автором: разработана теория предварительной защиты по административному иску, основные положения которой демонстрируют высокий уровень юридической значимости МПЗ в административном судопроизводстве и создаваемые ими гарантии эффективной правовой защиты прав, свобод и законных интересов административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц; обосновываются главные положения и выводы, характеризующие особенности административно-процессуального режима действия мер предварительной защиты, применяемых по административным делам, возникающим в сфере административных и иных публичных правоотношений; аргументируется неотъемлемость мер предварительной защиты по административному иску как важнейшего элемента сложившейся на основе КАС РФ административно-процессуальной формы; даются собственные трактовки и толкования терминов, процедур и

порядков применительно к МПЗ по административному иску; рассматриваются находящиеся во взаимосвязи с судебным применением МПЗ юридические конструкции сквозь призму административного процессуального законодательства и в неразрывной связи с материальным административным правом; предлагаются изменения и дополнения в административное процессуальное законодательство, основанные как на результатах теоретического анализа предварительной защиты, так и на итогах обобщения судебной практики применения МПЗ.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или имеющие элементы научной новизны:

1. Меры предварительной защиты по административному иску определяются с позиции процессуального юридического предназначения как применяемые судом по правилам административного судопроизводства по заявлению (ходатайству) административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц (а в некоторых случаях и по собственной инициативе), срочные временные меры, которые направлены на обеспечение прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, на предотвращение нарушения законности в сфере административных и иных публичных правоотношений.

2. С точки зрения структурно-функционального критерия мера предварительной защиты по административному иску представляет собой содержащуюся в принятом судом в течение установленного законом *срока* определении *соотносимую* и *соразмерную* с заявленным исковым требованием *временную* меру, выражающуюся в (1) *приостановлении* полностью или в части *действия* оспариваемого решения (административного акта), (2) *запрете* совершения определенных управленческих действий, (3) ином воздействии на органы публичной власти и другие субъекты права с целью обеспечения как принятия окончательного решения (судебного акта) по административному делу, так и его полноценного исполнения на практике в

условиях возникшей необходимости устранения угрожающей и явной опасности причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление, а также ликвидации сложившейся на практике ситуации невозможности или чрезмерной затруднительности осуществления защиты прав, свобод и законных интересов указанных лиц в отсутствие требуемой предварительной судебной защиты.

3. Предварительная защита по административному иску как процессуальный институт сформировалась вследствие развития нового административного процессуального законодательства (КАС РФ) при непременном учете как основного теоретического содержания и юридического значения обеспечительных мер (обеспечения иска) в российском цивилистическом процессе, так и международно-правовых стандартов *заблаговременного* обеспечения административному истцу надлежащей судебной защиты. Особенности административно-правовой регламентации предварительной защиты обусловлены непосредственным воздействием на ее юридическое оформление усиления публично-правовых начал в установлении надлежащего порядка рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции административных и иных публичных правовых споров, необходимостью укрепления законности в сфере публичных правоотношений и обеспечения эффективной судебной правовой защиты прав, свобод и законных интересов лиц и организаций посредством использования юридического потенциала административного судопроизводства. Административно-процессуальный режим рассмотрения административных дел определяет порядок применения в административном судопроизводстве специальных МПЗ по административному иску.

4. Предварительная судебная защита в административном судопроизводстве – это комплексный процессуально-правовой институт, появление и развитие которого связаны с необходимостью решения общих и специальных задач судебного процесса и реализацией потенциала административной юс-

тиции, обеспечивающей судебный контроль за деятельностью публичной администрации (ее должностных лиц, государственных и муниципальных служащих) и направленной на создание в стране *надлежащего* государственного управления и укрепление режима законности в сфере публичных правоотношений. Административная юстиция сыграла определяющую роль в выработке юридического стандарта применения судами мер предварительной защиты по административному иску, а также в установлении критериев ее допустимости, приемлемости, пропорциональности и соразмерности.

5. Предварительная защита по административному иску – новая юридическая конструкция в административном процессуальном праве, со специальным правовым содержанием, конкретным предназначением, особым процессуальным правовым режимом судебного применения. *Юридическое значение* МПЗ обусловлено их направленностью: а) на обеспечение детализации, конкретизации и одновременно реализации права лица (гражданина, организации) на эффективную правовую защиту; б) своевременность и оперативность в создании гарантий судебной защиты; в) противодействие явной (реальной) опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, права, свободы и законные интересы которых защищаются направленным в суд административным иском; г) предупреждение наступления вредных последствий из-за невозможности или затруднительности защиты прав, свобод и законных интересов административного истца в случае, если МПЗ не будут приняты.

6. Институт предварительной защиты по административному иску является неотъемлемой частью *административно-процессуальной формы*. В этом качестве МПЗ по административному иску представляют собой *полноценный* (по наличию традиционных элементов и признаков института обеспечительных мер), *последовательный* (по этапам применения этих мер), *надлежащий* (приемлемый в процессуальном праве и способный обеспечить решение задач административного судопроизводства с учетом особенностей видов производства по отдельным категориям административных дел) и *аде-*

кватный сложившимся в системе процессуального права юридическим стандартам *административно-процессуальный механизм*, содержащий достаточный потенциал своевременного предотвращения наступления вредных последствий для административного истца или неопределенного круга лиц (то есть до принятия окончательного решения по административному делу или до примирения сторон).

7. На основе действующего административного процессуального законодательства и положений процессуальной доктрины разработана концепция системы предварительной защиты по административному иску, которая включает следующие элементы: а) возможность применения МПЗ на любой стадии (этапе) судопроизводства до момента вступления решения суда по административному делу в законную силу по мотивированному ходатайству заявителя или (в некоторых случаях) по инициативе суда; б) установление видов МПЗ, соответствующих характеру (особенностям) нарушенных прав, свобод и законных интересов истца, иных лиц и выбранному ими материально-правовому способу юридической защиты, а также определение процессуального порядка защиты исковых требований, содержащихся в административном исковом заявлении; в) определение цели и основной предпосылки для применения МПЗ (а именно: противодействие явной (реальной) опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, права, свободы и законные интересы которых защищаются направленным в суд административным иском; невозможность или существенное усложнение (затруднение) исполнения окончательного решения суда по административному делу); г) возможность обжалования участниками административного судопроизводства вынесенного судом определения о применении мер предварительной защиты; д) обязательность исполнения уполномоченными органами публичного управления (должностными лицами) определения суда о применении мер предварительной защиты по административному иску.

8. Установление в КАС РФ института предварительной защиты по административному иску является одним из важных оснований (аргументов), позволяющих обосновать предложение о необходимости разработки проекта федерального закона «Об административных процедурах» в рамках модернизации общего административного права. С целью унификации административного и административного процессуального права (в аспекте установления и осуществления общего судебного контроля за деятельностью административных органов и их должностных лиц) целесообразно в указанном законе определить и классифицировать все виды административных актов (например, об оспаривании, исполнении обязательства, проверке законности и действительности нормативного правового акта). Это, в свою очередь, будет способствовать установлению в КАС РФ видов МПЗ, конкретно применяемых судами в соответствующих правовых ситуациях по отдельным категориям административных дел. Такой подход способствовал бы укреплению принципа соразмерности применяемых МПЗ по административному иску.

9. *Условиями* применения судом МПЗ в административном судопроизводстве выступают *предпосылки*, возникающие из самой правовой возможности лица воспользоваться правом на защиту своих интересов посредством направления аргументированного ходатайства о применении МПЗ, с тем чтобы исключить в будущем ситуацию «неисполнимости» окончательного судебного решения по административному делу. К таким условиям, например, относятся: соответствие МПЗ содержащимся в заявлении истца требованиям; наличие непосредственной связи МПЗ с *предметом административного иска* (предметом административного или иного публично-правового спора); необходимость и достаточность планируемых к принятию МПЗ для полноценного исполнения судебного акта; пропорциональность наступления возможных последствий: для *ответчика* (или иных лиц; для обеспечения частных и публичных интересов) – в случае принятия судом МПЗ и для *истца* – в случае непринятия МПЗ.

10. Эффективность МПЗ по административному иску определяется как соотношение (сопоставление) целей применения МПЗ с результатом действия административных процессуальных норм, регулирующих основания, условия, виды мер и порядок их применения. К критериям эффективности применения МПЗ по административному иску относятся: а) количество поступивших заявлений о применении МПЗ (количественный критерий), в том числе: соотношение количества определений о применении МПЗ и определений об отказе в их применении (возможный вариант – определений об оставлении без движения); соотношение числа определений о применении МПЗ по той или иной категории административных дел; б) отсутствие или снижение количества отмененных или измененных определений о применении МПЗ или отказе в их применении (качественный критерий); в) соблюдение оснований и условий применения МПЗ (соотносимость и соразмерность, целесообразность применения мер к конкретному административному правовому спору, пропорциональность избранной меры к незаконным правовым актам управления, решениям, действиям (бездействию) должностных лиц публичного управления).

11. На основе главных требований, предъявляемых к эффективности предварительной защиты по административному иску (полнота, рациональность, правильность выбора, пропорциональность и своевременность принимаемых судом МПЗ по административному иску; предотвращение необоснованного причинения вреда административному истцу, другим лицам или неопределенному кругу лиц), формулируется следующий вывод. Эффективность предварительной защиты по административному иску обеспечивается нормативно определенной в КАС РФ процедурой ускоренного (быстрого, оперативного) рассмотрения заявления о применении МПЗ по административному иску, коротким процессуальным сроком приведения в исполнение определения суда о применении МПЗ, соблюдением оснований и условий при применении судом МПЗ, использованием потенциала судейского усмотрения при исполнении определения о применении МПЗ. Анализ результатов

обжалования определений суда о применении МПЗ в административном деле (а именно незначительный процент случаев обжалования решений о применении МПЗ) показывает надлежащее профессиональное судебное признание (большую «твердость» и законность) определений суда по указанному вопросу и их юридическую состоятельность. Апелляционная инстанция в подавляющем большинстве случаев оставляет в силе определения нижестоящих судов, что также подтверждает законность и обоснованность определений о применении или отказе в применении МПЗ по административному иску. Таким образом, важнейшими показателями эффективности применения МПЗ являются законность, обоснованность и целесообразность их применения судами в административном судопроизводстве в большинстве случаев.

12. В ходе обобщения судебной практики судов общей юрисдикции делается вывод о приоритетности выяснения судами в процессе применения МПЗ по административному иску следующих вопросов: а) наличия непосредственной связи МПЗ с *предметом административного иска* (предметом административного или иного публично-правового спора); б) соотносимости и соразмерности (пропорциональности) с заявленными исковыми требованиями (соответствия МПЗ содержащимся в заявлении истца требованиям); в) соответствия *объема (принуждающего правового потенциала)* МПЗ по административному иску содержанию и характеру исковых требований (требование «*адекватности*» личного интереса заявителя (или публичного интереса) мерам предварительной защиты, применения которых он желает; адекватности МПЗ складывающимся на практике административным ситуациям); г) необходимости и достаточности планируемых к принятию МПЗ для полноценного исполнения судебного акта; д) пропорциональности наступления возможных последствий: для *ответчика* (или иных лиц, для обеспечения частных и публичных интересов) – в случае принятия судом МПЗ и для *истца* – в случае непринятия МПЗ); е) соответствия степени опасности причинения вреда (ущерба) правам, свободам и законным интересам административного истца масштабам такой опасности, характеру и конкретным проявлениям не-

возможности или чрезмерной затруднительности осуществления защиты административного истца; ж) обусловленности объективной необходимости предварительной защиты прав и законных интересов административного истца.

13. В результате проведенного исследования теоретических вопросов применения судами МПЗ по административному иску, изучения и анализа судебной практики применения МПЗ, а также обобщения итогов анкетирования судей судов общей юрисдикции (см. Приложение 2) обосновывается необходимость внесения в КАС РФ следующих изменений применительно к институту предварительной защиты по административному иску:

1) дополнить ч. 1 ст. 85 КАС РФ пунктом 3 следующего содержания:

«3) непринятие мер предварительной защиты способно усложнить, затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда по административному делу.»;

2) дополнить ст. 85 КАС РФ частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. При рассмотрении административных дел меры предварительной защиты могут применяться по инициативе суда.»;

3) дополнить КАС РФ статьей 91.1 следующего содержания:

«Статья 91.1. Убытки и компенсации в связи с применением мер предварительной защиты по административному иску

1. Административный ответчик и другие лица, чьи права и (или) законные интересы нарушены мерами предварительной защиты, после вступления в законную силу судебного акта суда общей юрисдикции об отказе в удовлетворении административного искового заявления вправе требовать от лица, по заявлению которого были приняты меры предварительной защиты, возмещения убытков в порядке и в размере, которые предусмотрены гражданским законодательством, или выплаты компенсации.

2. Размер компенсации определяется судом в зависимости от характера нарушения и иных обстоятельств дела с учетом требований разумности и справедливости.

3. Иск о возмещении убытков или выплате компенсации предъявляется в суд общей юрисдикции, рассмотревший административное дело и принявший меры предварительной защиты по административному иску.».

14. С целью обеспечения единства практики применения судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску и повышения эффективности административного правосудия целесообразно подготовить проект постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих при применении судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску» на основе масштабного обобщения практики применения судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску. Разъяснения Верховным Судом Российской Федерации вопросов, возникающих в судебной практике при применении норм главы 7 «Меры предварительной защиты по административному иску» КАС РФ, будут способствовать повышению эффективности административного правосудия, а также обеспечению быстрой (ускоренной) и надлежащей судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Теоретическая значимость исследования. Главные выводы и положения диссертационной работы создают теоретический базис концепции мер предварительной защиты по административному иску. Диссертация дает полноценное, комплексное, системное и объемное представление о теории МПЗ по административному иску, предоставляет возможность уточнить и конкретизировать понятие, признаки, юридическое значение МПЗ, объяснить их юридическую природу, рассматривая как важнейший элемент административно-процессуальной формы. Созданная в работе теория МПЗ в административном судопроизводстве может служить основой для дальнейшего изучения актуальных проблем применения обеспечительных мер в процессуаль-

ном праве. Результаты обобщения судебной практики по применению предварительной защиты в административном судопроизводстве способствуют модернизации как общего административного права, так и административного процессуального права. Основные научные положения исследования в обобщении вносят вклад в общую теорию предварительной защиты в административном процессуальном праве. Обоснованные автором выводы и предложения позволяют использовать их в будущем при изучении института предварительной защиты с целью поиска новых направлений теоретико-прикладного анализа и достижения полезных результатов по данной тематике.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что содержащиеся в ней теоретические обобщения, выводы и предложения могут быть полезными при проведении исследований по проблемам повышения эффективности судебной правовой защиты, совершенствования системы и структуры института предварительной защиты по административному иску, в правотворческой деятельности по модернизации административного процессуального законодательства. Отдельные выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в законотворческой деятельности, направленной на совершенствование как процедур применения МПЗ, так и административного судопроизводства в целом. Материалы исследования могут составить источниковую базу при написании учебно-методических работ и учебных пособий по учебным дисциплинам «Административное судопроизводство», «Административное право», «Административная юстиция», а также в процессе их преподавания. В настоящее время полученные соискателем результаты исследования по вопросам принятия судами МПЗ по административному иску используются при преподавании учебной дисциплины «Административное судопроизводство» на юридическом факультете ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет».

Достоверность результатов проведенного исследования подтверждается: глубоким анализом научных трудов по теории права, конституци-

онному, административному, административному процессуальному праву, гражданскому и арбитражному процессу; использованием при написании диссертации как общенаучных, так и специальных методов научного познания; всесторонним изучением судебной практики и судебной статистики по административным делам, рассмотренным судами общей юрисдикции, а также результатами обобщения практики принятия судами МПЗ по административному иску; анкетированием 182 судей коллегий по административным делам судов общей юрисдикции.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании кафедры административного и административного процессуального права и кафедры гражданского права и процесса ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет».

Основные положения, выводы и предложения, представленные в диссертации, нашли отражение в 29 научных трудах автора. Статьи содержатся как в научных журналах, так и в сборниках научных трудов, составленных по итогам пяти научно-практических конференций, в которых принимал участие соискатель. Общий объем опубликованного авторского материала составляет 27 п.л.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования, которые отражают ее содержание и научно-практическое значение, и состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения, приложений (по итогам обобщения судебной практики и анализа судебной статистики), списка нормативных правовых актов и специальной литературы по теме исследования.

ГЛАВА I

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ЗАЩИТА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

§ 1. Понятие, признаки, задачи, функции и юридическое значение мер предварительной защиты по административному иску

В самом общем виде меры предварительной защиты – это применяемые судом по правилам административного судопроизводства по заявлению (ходатайству) административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц (а в некоторых случаях и по собственной инициативе), срочные временные меры, которые направлены на обеспечение прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, на предотвращение нарушения законности в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Ученые определяют МПЗ как «оперативно устанавливаемые судом на определенный срок временные ограничения, обязанности или запреты, направленные на предотвращение нарушения прав и законных интересов административного истца, принятые по его обращению, соотносимые и соразмерные заявленным в административном иске требованиям»[1].

В соответствии с КАС РФ суд в установленных случаях может применить МПЗ по административному исковому заявлению лишь *по заявлению административного истца* или лица, обратившегося в суд в *защиту прав других лиц* или *неопределенного круга лиц* (данное правило распространяется также и на случаи, когда производство по административному делу было приостановлено для достижения цели урегулирования спора). Здесь следует

---

[1] *Ястребов О. А.* Меры предварительной защиты как институт административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 15.

подчеркнуть три уточняющих момента: а) суд применяет МПЗ не по собственной инициативе, а по заявлению соответствующих лиц (граждан, организаций); б) в установленных КАС РФ случаях МПЗ по административному иску применяются судом по собственной инициативе; в) любое лицо может ходатайствовать о применении судом МПЗ.

Я.А. Львов в своем исследовании применительно к арбитражному процессу раскрывает понятие «обеспечительные меры» посредством указания на иск, его обеспечение, имущественный интерес, используя термин «способ», обеспечивающий защиту нарушенных или оспоренных прав лица[2]. При этом им обосновывается, что «суд, применяя обеспечительные меры, обеспечивает не иск, а имущественные интересы заявителя двух видов, выраженные в предотвращении причинения значительного ущерба заявителю или затруднения исполнения судебного акта по делу»[3]. Как известно, недопущение затруднения или невозможности исполнения решения суда по делу и предотвращение причинения значительного ущерба заявителю и считаются целями применения обеспечительных мер[4]. Например, ч. 1 ст. 90 АПК РФ определяет обеспечительные меры как срочные временные меры, цель которых – обеспечение иска (1) или имущественных интересов заявителя (2). Действие норм, содержащихся в гл. 8 АПК РФ, распространяется и на административное судопроизводство, осуществляемое по правилам производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (раздел III АПК РФ). Итоговым выводом Я.А. Львова применительно к понятию «обеспечительные меры» в производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, является следующее. Это – «факультативное полномочие арбитражного суда, особый предусмотренный

---

[2] См.: *Львов Я. А.* Особенности применения арбитражными судами обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 11–12.

[3] Там же.

[4] См.: *Кузнецов С. А.* Судебные обеспечительные средства в российском гражданском праве : монография. М. : Волтерс Клувер, 2008. С. 39.

арбитражным процессуальным законодательством способ защиты и законных интересов заявителя, то есть направленный на обеспечение имущественных интересов заявителя способ сделать действительным исполнение судебного акта или предотвратить причинение значительного ущерба на стадии рассмотрения дела суда первой и апелляционной инстанций, а также в исполнительном производстве»[5].

С.А. Кузнецов, характеризуя судебные обеспечительные средства в гражданском праве, указывает на формирование посредством установления на определенный срок *ограничений*, *запретов* и *обязанностей*, которые обусловливают создание особого материально-правового режима, содержащего необходимый потенциал обеспечения: реализации предусмотренных законом или обязательством субъективных прав и исполнения обязанностей; судебных актов; прекращения противоправной деятельности; предотвращения убытков; получения судом необходимых доказательств[6]. В другой своей работе С.А. Кузнецов применяет данную характеристику обеспечительных мер непосредственно к административному судопроизводству[7].

В специальной литературе рассматривались вопросы о соотношении *запрещающих* (то есть ограничивающих реализацию полномочий для органов публичной власти) и *обязывающих* обеспечительных мер (то есть предписывающих уполномоченным органам публичной власти и их должностным лицам совершение конкретного действия либо принятия решения)[8]. Кроме этого, высказано мнение, что обеспечительные меры не являются для сторон в судебном процессе какими-то дискриминационными; а в основе их практиче-

---

[5] *Львов Я. А.* Особенности применения арбитражными судами обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 12–13.

[6] См.: *Кузнецов С. А.* Судебные обеспечительные средства в российском гражданском праве : монография. М. : Волтерс Клувер, 2008. С. 38–39.

[7] См.: *Кузнецов С. А.* Обеспечительные меры в гражданском и административном судопроизводстве. М. : Волтерс Клувер, 2007.

[8] См.: *Абушенко Д. Б.* Обеспечительные меры в административном судопроизводстве : практика арбитражных судов. М. : Волтерс Клувер, 2006. С. 72–143.

ского применения находятся принципы состязательности и процессуального равенства[9]. Можно предположить, что в какой-то мере именно поэтому *обеспечительные меры* (как традиционные средства процессуального судебного реагирования на возможные ограничения прав истца до принятия по делу окончательного судебного акта или до примирения сторон) «заменены» в КАС РФ на «*меры предварительной защиты по административному иску*». Здесь особо заметны черты германской модели обеспечения временной правовой защиты, применяемой до вынесения судом окончательного решения по административному делу. Используемая в административном процессуальном законодательстве указанная терминология во многом объясняется, очевидно, давно сложившимся подходом к судебной правовой защите от негативных результатов публичного управления с точки зрения немецкой концепции «*субъективной правовой защиты*», находящейся в течение многих лет в конфронтации, например, с французской моделью «*объективной правовой защиты*». Именно «правовая защита» лица от незаконных решений органов публичного управления и действий должностных лиц во многом обусловила формирование соответствующей терминологии на этапе рассмотрения судами исковых требований. Главным образом, *судебная защита прав, свобод*[10] и законных интересов гражданина и кладется в основу гарантирования исполнения окончательного решения суда по рассмотренному административному делу.

Общая теория предварительной защиты по административному иску включает такие вопросы, как цель, признаки, юридическое значение, задачи и функции применяемых судом МПЗ.

Главными целями МПЗ по административному иску являются: обеспечение принятия окончательного решения по административному делу и его

---

[9] См.: *Сасов К. А.* Основания принятия мер обеспечения в арбитражном налоговом споре // Закон. 2012. № 12. С. 64–72.

[10] См.: *Никитин С. В.* Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. М. : Волтерс Клувер, 2010.

полноценного исполнения на практике (гарантирование *исполнимости*[11] судебного акта, устранение невозможности или существенного усложнения (затруднения) исполнения окончательного решения суда по административному делу); противодействие явной (реальной) опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, права, свободы и законные интересы которых защищаются направленным в суд административным иском.

Признаки МПЗ в административном судопроизводстве:

1) *срочность*, означающая принятие судом меры обеспечения искового заявления в течение установленного законом срока. Предусматривается, что заявление о применении МПЗ по административному иску должно рассматриваться судом без извещения участвующих в деле лиц не позднее следующего рабочего дня после дня поступления заявления в суд (либо, если суд выявил в поданном заявлении недостатки, после их устранения). Такая черта применения обеспечительных мер характерна, например, для современного арбитражного процесса. АПК РФ (ч. 1.1 ст. 93) определяет, что судья единолично рассматривает заявление об обеспечении иска арбитражным судом, в производстве которого находится дело, не позднее следующего дня после дня поступления заявления в суд. Причем в данном случае устанавливается также упрощенный порядок рассмотрения такого заявления, а именно – без извещения участвующих в деле лиц. Глава 16 КАС РФ определяет *порядок приостановления производства* по административному делу. Таким образом, в случае приостановления судебного процесса по административному делу МПЗ остаются актуальными для заявителей и практически востребованными. Очевидно, в данных процессуальных правовых условиях актуализируется и

---

[11] Для сравнения мнений специалистов по гражданскому процессу см.: *Крюков А. Н., Бурачевский Д. В*. Порядок принятия арбитражным судом обеспечительных мер по корпоративным спорам // Закон. 2013. № 8. С. 138 ; *Медведев С. В*. Меры по обеспечению иска и принцип равенства сторон в споре в гражданском и арбитражном процессе : некоторые аспекты // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 11. С. 8–10 ; *Антонов В. А., Трофимова М. С.* Современные проблемы определения понятия и сущности института обеспечения иска в гражданском процессе // Там же. 2019. № 9. С. 23–27.

вопрос о порядке применения (сохранения) МПЗ в административном судопроизводстве;

2) ограничение действия МПЗ конкретным сроком, то есть их *временный характер*. Часто МПЗ называют временными обеспечительными мерами, так как они действуют с момента их установления судом и до исполнения окончательного судебного акта. Обеспечительные меры должны создать условия: для «нейтрализации» или устранения угрожающей и явной опасности причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; ликвидации сложившейся на практике ситуации невозможности или чрезмерной затруднительности осуществления защиты прав, свобод и законных интересов административного истца без принятия обеспечительных мер; исполнения принятого по административному делу судебного решения;

3) *соотносимость* МПЗ с заявленным исковым требованием: при рассмотрении административного дела суд должен установить прямую взаимосвязь применяемой МПЗ с требованиями, изложенными в административном исковом заявлении (например, по отмене изданного в отношении административного истца административного акта, нарушающего, по мнению заявителя, его права, свободы и законные интересы). Соотносимость – важнейшее качество, цементирующее единство предварительной защиты по административному иску и публичный правовой спор;

4) *соразмерность* МПЗ заявленному требованию: суд, применяя конкретную МПЗ, должен учитывать ее соответствие предмету административно-правового спора, разрешаемого судом, а также необходимость и достаточность соответствующей МПЗ для обеспечения принятия окончательного решения по делу, его исполнения или предотвращения причинения заявителю вреда (ущерба). Конкретный вид МПЗ должен быть адекватным складывающимся на практике *административным ситуациям*; обеспечительные меры должны соответствовать степени опасности причинения вреда (ущерба)

правам, свободам и законным интересам административного истца, масштабам такой опасности, характеру и конкретным проявлениям невозможности или чрезмерной затруднительности осуществления защиты лица.

Юридическое значение МПЗ по административному иску заключается в следующем.

1. Институт предварительной защиты по административному иску имеет важное юридическое значение как для *повышения эффективности правосудия по делам*, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, так и для формирования так называемого надлежащего государственного управления, обеспечения законности административной деятельности, исправления административных ошибок, совершаемых органами публичной власти, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими. Непосредственно в системе судебной власти институт МПЗ по административному иску обеспечивает достижение целей и решение задач административного судопроизводства, создает гарантии осуществления права субъекта административного права на судебную защиту от незаконных решений, действий (бездействия) должностного лица, обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов физических лиц и организаций. Ученые весьма положительно оценивают меры предварительной (или превентивной) защиты по административному иску как важнейшей формы восстановления прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, когда речь идет о гарантировании полноценного исполнения судебных решений по административным делам. В сущности, по заявлению административного истца суд предупреждает, предотвращает и противодействует наступлению возможных неблагоприятных последствий или ущерба для истца. Таким образом, институт предварительной защиты, обеспечивающий исполнимость судебных постановлений, является важнейшим критерием и фактором обеспечения эффективности административного правосудия[12].

---

[12] См.: *Павлова М. С.* Концепция эффективного правосудия в нормах Кодекса административного судопроизводства РФ // Российский судья. 2017. № 8. С. 43–44.

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

Основные *задачи* МПЗ по административному иску, несомненно, взаимосвязаны с задачами самого административного судопроизводства и во многом ими обусловлены. В более широком плане практическая польза от МПЗ по административному иску состоит в том, что, как минимум, она способствует решению главных задач административного судопроизводства. КАС РФ (ст. 3) в числе основных *задач* административного судопроизводства указывает следующие:

1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;

2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;

---

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

3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;

4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений;

5) мирное урегулирование споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Основными задачами МПЗ по административному иску являются следующие.

1. *Обеспечение эффективной правовой защиты для всех лиц*. Назначение МПЗ в административном судопроизводстве заключается в том, что они обеспечивают реальность исполнения *окончательного судебного* решения по делам, возникающим из публичных правоотношений, и предотвращение вреда (ущерба) лицам – участникам административного судопроизводства. Предназначение такого вида судопроизводства, как *административное*, обусловливает необходимость разработки юридических гарантий защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц и их объединений от неправомерных решений и действий (бездействия) исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Активность суда в процессе разрешения административных дел в порядке административного судопроизводства создает во многих случаях возможность реального и быстрого обеспечения прав и интересов «невластных субъектов», для которых принятые органами публичной власти административные акты или иные действия создают отрицательные, обременительные и нежелательные правовые и организационные последствия.

2. Обеспечение наступления (в случае принятия судом МПЗ) так называемого *приостанавливающего (или запрещающего) действия* оспариваемого административного акта, изданного органом публичной власти, запрета на совершение каких-либо административных действий, невозможности (в те-

чение определенного времени) исполнения принятого должностными лицами государственными органами или органами местного самоуправления решения, проверка которого будет осуществляться в рамках установленных судебных процедур. В законодательстве зарубежных стран, где на протяжении многих десятилетий действуют и применяются законы об административном судопроизводстве, «приостанавливающее действие» судебного обжалования решений или действий органов публичной власти и их должностных лиц принято наделять так называемым «*отлагательным эффектом*» или «*отлагательным действием*» («*aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs*» (нем.) или «*suspensive effect of a remedy*» (англ.)). Здесь весьма востребована теория противодействия злоупотреблению органами публичной власти и их должностными лицами своими правами, административной властью, дискреционными полномочиями и юридическими возможностями в осуществлении публичного управления, при подготовке и принятии административных актов[14]. Поэтому традиционно действующие во многих странах принципы административных процедур (например, запрет злоупотребления формальными требованиями; пропорциональность; презумпция достоверности предоставленных лицом сведений и данных; обязанность для органа публичной власти выслушать лицо, если в отношении него предполагается принятие административного акта, ухудшающего его правовое положение (право каждого быть заслушанным до момента принятия в отношении него индивидуальной меры административного характера, которая может повлечь для него неблагоприятные последствия[15]); единообразное применение права; охрана доверия) целесообразно законодательно установить и в Российской Федерации, с тем чтобы гарантировать обеспечение прав, свобод и законных интересов граж-

---

[14] См.: *Блохин П. Д.* Злоупотребление правами и злоупотребление властью : к построению единой доктрины // Сравнительное конституционное обозрение. 2018. № 2 (123). С. 34–50 ; *Порохов Е. В., Пуделька Й.* Административные процедуры в налоговом праве : учеб. пособие. Алматы, 2017.

[15] См. также: *Алексеевская Е. И.* Новый кодекс гражданского судопроизводства : каким ему быть? // Право : журнал Высшей школы экономики. 2015. № 2. С. 10–11.

дан и организаций во взаимоотношениях с органами публичной власти и их должностными лицами и при реализации принадлежащих им субъективных публичных прав и свобод.

Если оценивать тенденции развития института предварительной правовой защиты в административном судопроизводстве, то его будущее непременно должно быть связано с развитием российского законодательства об *административных процедурах*, которое устанавливало бы порядок разработки, принятия, вступления в юридическую силу и правового действия административных актов. Ведь на практике административно-правовые споры между органами публичной власти и гражданами (организациями, юридическими лицами) уходят своими корнями в нарушения органами публичного управления и их должностными лицами установленных правил осуществления управленческих действий, порядков рассмотрения заявлений граждан о реализации принадлежащих им по закону прав и удовлетворению их законных интересов, процедур принятия управленческих решений (административных актов). Важнейшей предпосылкой возникновения административно-правового спора выступает и *бездействие* органов публичного управления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Немаловажным фактором, приводящим к необходимости разрешения административного правового спора, считается и нарушение должностными лицами пределов *дискреционных полномочий* и *дискреционного публичного управления*.

В более глобальном плане предварительная правовая защита, приводящая «в движение» правовой механизм приостановления или запрещения действия оспоренного административного акта, напрямую взаимосвязана и с общими принципами административных процедур, традиционно устанавливаемых законодателем в законах об административных процедурах (законах об административном производстве или о порядке публичного управления). Таким образом, формирование административно-процессуальной формы, включающей в свою структуру и институт предварительной правовой защи-

ты, обладающей «приостанавливающей (или запрещающей) силой» в отношении оспариваемых административных актов, без соответствующего развития адекватно складывающимся в каждой стране правовым стандартам обеспечения гражданам или организациям *эффективной правовой защиты* законодательства об административных процедурах вряд ли способно в полной мере раскрыть юридически значимый потенциал административного судопроизводства.

3. МПЗ в административном судопроизводстве направлены на обеспечение *равенства* (следовательно, на преодоление «неравенства» в сложившихся публичных правоотношениях) участников судебного процесса, несмотря на особенности правовой природы возникновения административно-правового спора между субъектами права.

4. Применяемые в административном судопроизводстве процедуры доказывания, собирания и оценки доказательств должны быть направлены на решение главных задач: *справедливое* публичное судебное разбирательство; *правильное* и *своевременное* судебное разбирательство дел; принятие *законного* и *обоснованного* решения по административным делам. Следовательно, меры обеспечения судебного производства по административному делу и разрешению административно-правового спора обусловливают необходимость адекватного складывающейся ситуации использования института доказательств и доказывания в момент рассмотрения ходатайства стороны об установлении МПЗ в целях исключения в будущем причинения истцу непоправимых и обременяющих его правовое состояние фактических и юридических последствий.

Основные задачи предварительной защиты по административному иску оказывают воздействие и на формулирование функций МПЗ в административном судопроизводстве. В определенной степени и отдельных моментах они могут пересекаться.

Функции МПЗ по административному иску представляют собой внешнее проявление важнейших свойств и общего юридического потенциала

предварительной защиты, устанавливаемой судом (судьей) во взаимодействии со всеми элементами административно-процессуальной формы, посредством использования которой происходит решение установленных в КАС РФ задач административного судопроизводства. К числу функций МПЗ можно отнести регулятивную и правоохранительную.

Регулятивная функция направлена на создание и использование процессуально-правового механизма (административно-процессуальных правил), определяющего содержание МПЗ по административному иску и устанавливающего порядок (последовательность) совершения сторонами и судом (судьей) процессуальных действий, обеспечивающих полноценное (в полном объеме) исполнение принятого судом в результате рассмотрения административного дела решения. Следовательно, данная функция гарантирует *исполнение* требований административного истца, содержащихся в административном исковом заявлении. Регулятивная функция МПЗ по административному иску может проявляться, например, в обеспечении *содействия осуществлению эффективного судебного нормоконтроля* за качеством административного нормотворчества, то есть 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 МПЗ по административному иску создает реальные условия для будущей корректировки или изменения содержащихся в нормативном правовом акте положений. Ведь как известно, в соответствии с ч. 4 ст. 216 КАС РФ, если выявлена *недостаточная правовая урегулированность* административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и за-

конных интересов неопределенного круга лиц, так как суд признал нормативный правовой акт не действующим полностью или в части, то тогда 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.

Правоохранительная функция заключается в осуществлении надлежащей охраны и эффективной защиты прав, свобод и законных интересов административного истца, иных лиц, участвующих в административном деле, а также в укреплении законности и предупреждении нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений. В содержание данной функции также входит гарантирование надлежащей судебной защиты прав, свобод и законных интересов административного истца в условиях имеющейся 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. Кроме того, эта функция подразумевает *приостановление* деятельности или *действия*: например, приостановление судом общей юрисдикции оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановление совершения в отношении административного истца оспариваемого действия (ст. 223 КАС РФ). Это возможно в порядке, предусмотренном главой 7 КАС РФ, по административным делам об оспаривании решений, действий органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями. Здесь же может идти речь о *приостановлении* деятельности соответствующих организации и объединения, средства массовой информации и *приостановлении* выпуска и (или) реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов (ч. 2 ст. 263 КАС РФ).

Правоохранительная функция объединяет и *предотвращение наступления вреда* (ущерба, убытков) правам, свободам, законным интересам административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц. Очевидно, что правоохранительная функция МПЗ может содержать для стороны, в отношении которой суд общей юрисдикции устанавливает МПЗ, допускаемое законом *ограничение* прав, законных интересов, совершение определенных действий. Данная функция может характеризоваться и установленными запретами, например, запрещение судом совершения определенных действий, связанных с деятельностью соответствующих организации, объединения, средства массовой информации, или наложение ареста на имущество соответствующих организации, объединения (ч. 2 ст. 263 КАС РФ); запрет осуществлять конкретным субъектам административной власти действия или принимать индивидуальные административные решения (распоряжения).

Мера предварительной защиты по административному иску, применяемая в соответствии с нормами КАС РФ, является заметным новшеством административного процессуального права[16] и представляет собой содержащуюся в принятом судом в течение установленного законом *срока* определении *соотносимую* и *соразмерную* с заявленным исковым требованием *временную* меру, выражающуюся в (1) *приостановлении* полностью или в части *действия* оспариваемого решения (административного акта), (2) *запрете* совершения определенных управленческих действий, (3) ином воздействии на органы публичной власти и других субъектов права с целью обеспечения как принятия окончательного решения (судебного акта) по административному делу, так и его полноценного исполнения на практике в условиях возникшей

[16] См.: *Тарасов О. А.* Новый проект кодекса административного судопроизводства : особенности и значение для административной юстиции в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 4. С. 93–102 ; *Ястребов О. А.* Меры предварительной защиты как институт административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 13–15 ; *Лежнин Р. А.* Новеллы административного судопроизводства в Российской Федерации : особенности и перспективы развития // Там же. № 6. С. 42–44.

необходимости устранения угрожающей и явной опасности причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление, а также ликвидации сложившейся на практике ситуации невозможности или чрезмерной затруднительности осуществления защиты прав, свобод и законных интересов указанных лиц в условиях отсутствия требуемой предварительной судебной защиты.

§ 2. Предварительная защита по административному иску как новая юридическая конструкция и неотъемлемый элемент административно-процессуальной формы

Применяемый с момента принятия в 2015 г. КАС РФ судами общей юрисдикции в административном судопроизводстве институт *предварительной защиты* (или, как это традиционно устанавливается в российском процессуальном законодательстве, *обеспечительные меры по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений*), с одной стороны, является результатом многолетней дискуссии по формированию в России полноценной системы административной юстиции и надлежащего, соответствующего современным стандартам организации судебной власти в стране, *административного судопроизводства*. Предварительная защита в административном судопроизводстве – один из видов *правовой судебной защиты* в системе процессуальных правоотношений. С другой стороны, предварительная защита по административному иску стала новым процессуальным институтом, который представляет собой полезный итог проводимой в стране правовой политики[17], направленной на разработку стратегии законо-

[17] См.: Правотворчество органов власти в Российской Федерации / кол. авт. ; под ред. *О. И. Цыбулевской*. Саратов : Поволж. акад. гос. службы им. П. А. Столыпина, 2009 ; Правовая политика России : (общетеоретические и отраслевые проблемы) : учеб. пособие / под науч. ред. *А. В. Малько*. М. : Юрлитинформ, 2014 ; *Малько А. В., Терехин В. А.* Судебная политика как средство оптимизации правосудия в Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 7. С. 11–19 ; *Малько А. В.*, *Захаров В. Н.*, *Малько Е. А.* Гражданская процессуальная правовая политика в современной России : некоторые проблемы и пути

проектной деятельности, обеспечивающей создание *административно-процессуальной формы* как целостной системы процессуально-правовых отношений, где МПЗ в административном судопроизводстве есть важнейший и неотъемлемый элемент административно-процессуальной формы.

Появление анализируемого процессуально-правового института в КАС РФ – это весьма позитивный итог современной законодательной деятельности, осуществляемой как с целью реформирования судебной власти и учреждения административного судопроизводства, так и модернизации законодательства, регламентирующего управленческие (административные) отношения (например, в области административных процедур, разработки, издания и действия административных правовых актов, административного нормотворчества, в сфере осуществления государственных и иных публичных полномочий)[18]. Таким образом, можно предположить, что само административное судопроизводство будет содействовать повышению эффективности публичного управления в стране[19].

Становление и развитие законодательства об административном судопроизводстве обусловили, во-первых, пересмотр сложившихся теоретических конструкций в сфере процессуального обеспечения исковых требований и

их решения // Российская юстиция. 2013. № 3. С. 43–46 ; *Дивин И. М.* К вопросу о государственной правовой политике современной России в сфере административного судопроизводства // Там же. 2016. № 5. С. 41–44.

[18] Об административном нормотворчестве и правовых актах управления см., например: *Арзамасов Ю. Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография. М. : Юрлитинформ, 2013 ; Законотворчество в Российской Федерации : (науч.-практ. и учеб. пособие) / под ред. *А. С. Пиголкина*. М. : Формула права, 2000 ; *Москалькова Т. Н., Черников В. В.* Нормотворчество : науч.-практ. пособие. М. : Проспект, 2011 ; *Уманская В. П.* Правовые акты органов исполнительной власти : теория и практика : монография / под ред. Б. В. Россинского. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015.

[19] См., например: *Аврутин Ю. Е.* Поможет ли административное судопроизводство обеспечить эффективность государственного управления? // Вестник С.-Петерб. ун-та МВД России. 2015. № 2. С. 40–50 ; *Гриценко Е.* Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2 (93). С. 115–128 ; *Калинина Л. А.* Еще раз о роли и задачах административно-правовой науки в развитии административного судопроизводства // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 185–191.

необходимость выработки специализированной, то есть приспособленной под потребности административного судопроизводства, формы обеспечения административного иска, во-вторых, необходимость повышения уровня гарантированности судебной защиты прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций при разрешении судами общей юрисдикции административных дел.

МПЗ по КАС РФ, как новый процессуально-правовой институт, специально развитый для обеспечения законности в сфере административных и иных публичных правоотношений и правильного разрешения возникших в ней административных и других публичных споров, содержат признаки, организационно-функциональные принципы, элементы, традиционно приспособленные регламентировать порядок разрешения административных дел в рамках *особой процессуальной формы*.

На возникновение института предварительной защиты по административному иску, очевидно, следует смотреть с позиций не только принятия нового процессуального закона, но и с точки зрения изменения *доктрины* российского административного права, его *модернизации* (со всеми его правовыми и процедурно-правовыми институтами). В специальной литературе обосновывается концепция «судебного административного права» и «судебного административно-процессуального законодательства»[20]. Публично-правовая природа административного (и иного публичного) спора обусловливает создание адекватного процессуального механизма разрешения такого спора.

---

[20] См.: *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция как судебное административное право : концептуальные проблемы : монография. М. : Буки-Веди, 2014 ; *Его же*. Административная юстиция. Общая часть : теория судебного административного права : учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015 ; *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. М. : Статут, 2017 ; *Стахов А. И.* Судебное административно-процессуальное законодательство : понятие, особенности предмета регулирования, проблемы и перспективы систематизации // Административное право и процесс. 2016. № 9. С. 21–25.

Предварительная защита в административном судопроизводстве является *новой юридической конструкцией* в административном процессуальном праве России[21], если учитывать новизну самого вида судопроизводства (то есть административного), обособленного в специальном процессуальном кодексе страны (а именно – КАС РФ)[22]. При этом важно помнить, что административное судопроизводство (как, впрочем, и обеспечительные меры) устанавливалось и осуществляется, например, по правилам Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ). Здесь необходимо говорить о многолетнем опыте осуществления в арбитражных судах административного судопроизводства[23]. В связи с принятием КАС РФ МПЗ по административному иску включены теперь в структуру нового вида осуществления судебной власти – в административное судопроизводство. Таким образом, предварительная защита в административном судопроизводстве как *нормативная юридическая конструкция* появилась в новом административно-процессуальном праве России не в результате так называемого «стихий-

---

[21] Исследователи проблем административного судопроизводства и юристы-практики, анализируя в сравнительно-правовом плане положения КАС РФ, несомненно, относят МПЗ по административному иску к новеллам процессуального законодательства России. См., например: *Родин Е. О., Аушева Х. М.* Новый Кодекс административного судопроизводства : в чем отличия от ГПК и АПК РФ // Арбитражная практика для юристов. 2016. № 3. С. 37.

[22] Отдельные ученые-административисты не разделяют подхода законодателя, который вместо традиционного для таких процессуально-правовых правоотношений термина «меры обеспечения» (или «обеспечительные меры») избрал «меры *предварительной защиты*». См., например: *Лупарев Е. Б.* Соотносимость и соразмерность мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2015. № 3 (22). С. 97. А. В. Орлов задает вопрос: «Чем, например, с содержательной и методологической точек зрения самодостаточно и ново понятие “мера предварительной защиты” применительно к понятию “обеспечительная мера”»? (*Орлов А. В.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : опасность правового идеализма // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 122).

[23] См., например: *Абсалямов А. В.* Административное судопроизводство в арбитражном суде : теоретико-методологические аспекты : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2009 ; *Ёрш А. В.*, *Панова И. В.* Административное судопроизводство : пути развития // Вестник ВАС РФ. 2006. № 9. С. 40–45.

ного формирования в рамках юридической практики»[24], а как процессуальный институт, применявшийся в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов весьма продолжительное время, а сегодня включаемый в административно-процессуальную форму.

Следовательно, многие процессуально-правовые институты можно рассматривать как относительно новые, содержащие специальные судебные процедуры и имеющие соответствующее назначение в системе *административного процессуального законодательства*[25]. В связи с этим можно предположить, что отсутствие на настоящий период времени (когда уже начала складываться соответствующая судебная практика) полноценного процессуального правового регулирования отдельных вопросов в сфере административного судопроизводства возможно компенсировать *субсидиарным применением*[26] правовых норм. В частности, если практика судебного применения МПЗ по административному иску, несмотря на весьма детальную регламентацию правил предварительной защиты в административном судопроизводстве, выявит юридические пробелы в этой сфере правоприменения, то можно

---

[24] См.: *Тарасов Н. Н.* Юридические конструкции : теоретическое представление и методологические основания исследования // Юридическая техника. 2013. № 7, ч. 2. С. 22.

[25] В диссертации под *административным процессом* понимается *административное судопроизводство*, то есть именно судебная деятельность по рассмотрению административных дел. Однако в специальной литературе сформировались различные точки зрения относительно понятий «административный процесс», «административно-процессуальное законодательство», «административно-процессуальная деятельность». См., например: *Аврутин Ю. Е.* Административное судопроизводство в системе процессуально-процедурных форм поиска консенсуса в сфере публичного управления : метаюридическое измерение проблемы // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 9–15 ; *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административно-процессуальное право России : учебник. М. : Юрайт, 2016 ; Административный процесс : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. *М. А. Штатиной*. М. : Юрайт, 2014 ; *Панова И. В.* Административная юстиция : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014 ; *Каплунов А. И.* Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. 2016. № 10. С. 19–25.

[26] О значительном потенциале КАС РФ в деле субсидиарного применения норм см.: *Ярков В. В*. Роль суда в реализации процессуальных норм : некоторые теоретические проблемы // Закон. 2016. № 1. С. 59–60.

ориентироваться на правовой стандарт норм, регламентирующих сходные процессуальные правоотношения, в структуре которых находится институт обеспечения иска. Аналогичный институт, установленный в настоящее время в ГПК РФ и АПК РФ, называется «*меры обеспечения*» или «*обеспечительные меры*» в зависимости от вида судопроизводства (в гражданском судопроизводстве – гл. 13 ГПК РФ «Обеспечение иска»; в арбитражном – гл. 8 АПК РФ «Обеспечительные меры арбитражного суда»).

Ученые-юристы, в разное время исследовавшие порядок применения обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, на практике арбитражных судов[27], создавали соответствующие модели предварительной правовой защиты прав, свобод, законных интересов субъектов права[28]. В литературе существует предложе-

---

[27] См.: *Маранц Ю. В*. Обеспечительные меры по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 4. С. 26–31 ; *Трещева Е. А., Котлярова В. В*. Путь к единству применения обеспечительных мер // ЭЖ-Юрист. 2011. № 11. С. 8–9 ; Обеспечительные меры в практике административного производства арбитражного суда / под ред. В. А. Ершова. М. : ГроссМедиа : РОСБУХ, 2008 ; *Сасов К. А*. Основания принятия мер обеспечения в арбитражном налоговом споре // Закон. 2012. № 12. С. 64–72.

[28] Здесь следует напомнить, что формирование института обеспечительных мер в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, происходило под влиянием теоретических конструкций обеспечения иска в гражданском и арбитражном судопроизводстве. По данной тематике было защищено немало диссертационных работ: *Волченко О. Ю*. Обеспечение иска в гражданском процессуальном праве России и Германии : сравнительно-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук. М., 2013 ; *Денисов И. С*. Институт обеспечения иска в российском гражданском и арбитражном процессе : дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2006 ; *Ермаков А. Н*. Меры защиты в арбитражном процессуальном праве : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2002 ; *Михалина Ю. А*. Обеспечительные меры в арбитражном процессе : дис. … канд. юрид. наук. М., 2007 ; *Новичкова З. Т*. Обеспечение иска в советском судопроизводстве : дис. … канд. юрид. наук. М., 1973 ; *Павлова Н. В*. Предварительные обеспечительные меры в международном гражданском процессе : дис. … канд. юрид. наук. М., 2002 ; *Тимонов М. А*. Особенности применения обеспечительных мер в арбитражном процессе : дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2006 ; *Ткачева Н. Н*. Проблемы обеспечения иска в гражданском судопроизводстве : по материалам практики : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2004 ; *Фетюхин М. В*. Обеспечительное производство в арбитражном процессе : дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2005 ; *Штанкова Н. В*. Обеспечительные меры в арбитражном процессе Российской Федерации : проблемы доказывания оснований применения : дис. … канд. юрид. наук. М., 2014 ; *Юсу-*

ние смотреть на обеспечительные меры как на «особый процессуальный способ защиты прав и законных интересов лиц, участвующих в деле»[29]. Очевидно, именно в этом и заключается «правозащитный потенциал»[30] МПЗ, применяемых судами в административном судопроизводстве. Обеспечительные процессуально-правовые меры рассматриваются авторами и как полноценные средства защиты от рисков в процессуальном праве[31]. Весьма детальный анализ содержания, видов обеспечительных мер и процедур, применяемых на практике арбитражными судами в рамках административного судопроизводства, рассмотрены Д.Б. Абушенко[32].

КАС РФ, устанавливая задачи и принципы административного судопроизводства, создал процессуальную форму, которая включает в себя множество институтов с ярко выраженной функцией предотвращения наступления вредных последствий или какого-либо ущерба для граждан и организаций; при этом данные институты гарантируют эффективную защиту прав и законных интересов граждан и организаций. Кроме предварительной защиты по административному иску (с ее правозащитным и предотвращающим вред потенциалом) можно назвать также возможность заявления требований в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 124 КАС РФ об обязанности административного от-

---

пов Т. Б. Обеспечение иска в арбитражном и гражданском процессе : дис. … канд. юрид. наук. М., 2005.

[29] *Львов Я. А.* Особенности применения арбитражными судами обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 11.

[30] О правозащитных отношениях и их особенностях см., например: *Ревина Е. В.* Правозащитные отношения : теоретико-правовые аспекты : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2008 ; *Яловенко Т. В.* Правоприменительная деятельность в правозащитной системе современного государства : (вопросы теории) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2015 ; *Гриценко Е. В.* Субъективное публичное право как объект судебной защиты // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 4 (52). С. 27–30 ; *Карасев Р. Е.* Правозащитная функция Конституционного Суда Российской Федерации // Государство и право. 2015. № 5. С. 111–113.

[31] См.: *Тюляков Д. С.* Средства защиты от рисков в процессуальном праве // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 4. С. 141–143.

[32] См.: *Абушенко Д. Б.* Обеспечительные меры в административном судопроизводстве : практика арбитражных судов. М. : Волтерс Клувер, 2006.

ветчика воздержаться от совершения определенных действий. Данный способ судебной защиты вполне обоснованно считается специалистами прогрессивным[33]. Предварительная защита по административному иску, в известном смысле как важнейший процессуальный институт, уходит корнями в концепцию административной юстиции, которая, как минимум, включает в свою структуру организационную (материальную) и процессуальную части. В процессуально-правовом плане МПЗ обеспечивают конструирование административной юстиции с учетом, главным образом, ее правозащитной функции и надлежащего обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, организаций (юридических лиц). Административное судопроизводство (со всеми его процессуальными нормами, принципами, институтами, структурой, формами) всегда рассматривалось как часть административной юстиции. М.Д. Загряцков видел выдающееся значение административной юстиции именно в предоставлении «рядовому члену государственного общения обеспеченной правом возможности привести в движение государственный механизм для защиты своих субъективных прав и интересов, а посредственно и объективного права»[34]. Содержащиеся в КАС РФ процессуально-правовые средства заключают весьма значительный потенциал, позволяющий говорить об их правоприменительной эффективности, посредством использования которых достигается своевременное рассмотрение и разрешение административного дела, гарантируется защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере публичных правоотношений.

Предварительная защита по административному иску в системе административного судопроизводства создает возможности для административ-

---

[33] См.: *Медведев И. Р.* Административные иски об обязанности воздержаться от совершения определенных действий // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 5. С. 50.

[34] *Загряцков М. Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. Ч. 2. С. 294.

ной юстиции обеспечивать не только последующий судебный контроль за деятельностью публичной администрации, но и *предварительный*. Вместе с тем необходимо отметить, что предварительная защита не только характерная черта учрежденного в России нового вида судопроизводства – административного, но и в сравнительно-правовом плане – часть любого вида судебного процесса. О *временном судебном запрете* речь идет и в деятельности конституционных судов отдельных стран. Например, Федеральный Конституционный Суд Германии может принимать решения об установлении обеспечительной меры – Einstweilige Anordnungen – с целью предотвращения причинения значительного ущерба (убытков), противодействия наступлению незаконных последствий для публичного правопорядка, обеспечения реализации конституционных ценностей. Другими словами, такое судебное распоряжение об установлении мер *временной* предварительной защиты соответствующего «блага»[35] подразумевает использование надлежащих судебных процессуальных форм и процедурных порядков, взаимосвязанных с процессом по разрешению самой жалобы, рассматриваемой судебным органом. При этом, как пишет П. Блохин, сама возможность установления МПЗ в *конституционном правосудии* обусловливает необходимость решения данного вопроса посредством «*метода взвешивания*» (например, возможного наступления отрицательных последствий), исследования факторов *пропорциональности* и *соразмерности*[36]. Практика конституционного правосудия выработала соответствующий стандарт и принципы правоприменения, определила содержание критериев допустимости и приемлемости указанных мер предварительной судебной защиты.

МПЗ по административному иску в административном процессуальном праве России стали новой юридической конструкцией, установленной после ее определения и всестороннего аргументированного анализа законодателем

---

[35] См.: *Блохин П.* Защита основных прав средствами конституционного правосудия в Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3 (100). С. 92–100.

[36] См.: Там же. С. 93.

именно под термином «*меры предварительной защиты*». Новое наименование имеет соответствующее объяснение и не является «негодной модификацией» определенных в цивилистическом процессе традиционных мер обеспечения иска (обеспечительных мер)[37]. В специальной литературе можно встретить одобрение появления в КАС РФ института МПЗ по административному иску. Так, отмечается, что этот факт демонстрирует предоставление административному истцу возможности, проявляя свою волю и активность в процессе, минимизировать риск отрицательного воздействия на его правовой статус принятыми органами публичной власти и их должностными лицами решениями, действиями (бездействием), которые оспариваются в суде общей юрисдикции[38].

Формирование теории предварительной защиты в системе административного судопроизводства России в настоящее время базируется на непременном учете, как минимум, трех главных факторов, как то: развитие российского административного процессуального права; формирование процессуальных правовых основ административного судопроизводства; длительный период применения судами в гражданском и арбитражном процессах обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (судебная практика по административным делам).

Применение к *институту предварительной защиты по административному иску* определения «*новый*» («новая юридическая конструкция») имеет по понятным причинам и в известном смысле второстепенное значение, ибо в теории гражданского и арбитражного процессуального права данный правовой институт в полном объеме сформировался в законодательстве и применялся в судебной практике на протяжении многих десятилетий как

---

[37] В литературе можно встретить мнение ученых о том, что попытка модификации уже имеющихся в процессуальном законодательстве положений при перенесении их в КАС РФ привела «к искажению их смысла». См.: *Туманов Д. А*. Общественный интерес и административное судопроизводство // Закон. 2016. № 12. С. 104.

[38] См.: *Петров В*. Обсуждаем кодекс административного судопроизводства. Меры предварительной защиты // ЭЖ-Юрист. 2015. № 9.

«*обеспечительные меры*» в судебном процессе (гражданском, арбитражном и административном)[39]. По мнению ученых, обеспечительные меры могут рассматриваться как «универсальные процессуальные инструменты, реализация которых возможна и в связи с особым производством, и в связи с производством по делам, возникающим из публично-правовых отношений»[40].

Предварительная защита по административному иску во многом сравнима с *обеспечением иска* (мерами обеспечения иска) в гражданском или арбитражном процессуальном праве. Появились публикации ученых-административистов, исследующих некоторые проблемы действия института предварительной защиты по административному иску[41]. Следовательно,

---

[39] См., например: *Абушенко Д. Б.* Обеспечительные меры в административном судопроизводстве : практика арбитражных судов. М. : Волтерс Клувер, 2006 ; *Денисов И. С.* Институт обеспечения иска в российском гражданском и арбитражном процессе : дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2006 ; *Кузнецов С. А.* Обеспечительные меры в гражданском и административном судопроизводстве. М. : Волтерс Клувер, 2007 ; *Его же*. Судебные обеспечительные средства в российском гражданском праве : монография. М. : Волтерс Клувер, 2008 ; *Львов Я. А.* Особенности применения арбитражными судами обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005 ; Гражданский процесс : учеб. для студ. вузов / отв. ред. *В. В. Ярков*. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. 301–308 ; Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. *В. В. Яркова*. 2-е изд., испр. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2004. С. 237–255 ; *Фетюхин С. М.* Обеспечительное производство в арбитражном процессе : дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2005 ; *Штанкова Н. В.* Обеспечительные меры в арбитражном процессе Российской Федерации : проблемы доказывания оснований применения : дис. … канд. юрид. наук. М., 2014 ; *Котлярова В. В.* Об основаниях и условиях применения обеспечительных мер : правовое регулирование и судебная практика // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 5. С. 38–43 ; *Ткачева Н. Н.* О применении обеспечительных мер по административному иску // Перспективы развития гражданского процессуального права : сб. статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 16 сентября 2017 г.) / под ред. О. В. Исаенковой ; Сарат. гос. юрид. акад. Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2017. С. 316–318 ; *Юсупов Т. Б.* Обеспечение иска в арбитражном и гражданском процессе. М. : Городец, 2006 ; *Трезубов Е. С.* Встречное обеспечение в арбитражном процессе : от реалий к единому Гражданскому процессуальному кодексу // Вестник гражданского процесса. 2017. № 6. Т. 7. С. 170–191.

[40] *Юсупов Т. Б.* Обеспечение иска в арбитражном и гражданском процессе : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 13.

[41] См., например: *Лупарев Е. Б.* Соотносимость и соразмерность мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право.

сформированные многолетней судебной практикой применения обеспечительных мер теоретико-прикладные характеристики указанных институтов вполне соотносимы и с предварительной судебной защитой в системе административного судопроизводства. Несмотря на схожесть в практическом назначении обеспечительных мер в гражданском процессе и МПЗ в административном судопроизводстве, законодатель установил и их особенности как в применении, так и в определении их задач и юридического значения. В литературе отмечается, что обеспечительные меры, применяемые в гражданском судопроизводстве, имеют в большей степени *имущественное содержание* и значение (когда речь идет, например, о наложении ареста на имущество, приостановлении процедуры реализации имущества или приостановления взыскания по исполнительному документу)[42]. Исследователи утверждают, что МПЗ и обеспечительные меры в гражданском процессе – это «две отраслевые разновидности временных, срочных, превентивных мер, применяемых в исковом судопроизводстве»[43].

Предварительная защита в системе административного судопроизводства и принцип *«отлагательного действия»*[44] применяемых судами мер

2015. № 3 (22). С. 97–103 ; *Соколов А. Ю., Лакаев О. А*. Правовая регламентация мер предварительной защиты по административному иску // Там же. № 4 (23). С. 183–189 ; *Ястребов О. А*. Меры предварительной защиты как институт административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 13–18.

[42] См.: *Соколов А. Ю., Лакаев О. А*. Проблемы определения вида судопроизводства (гражданское или административное), в котором подлежат защите права и свободы граждан // Административное право и процесс. 2017. № 1. С. 65. См. также системное изложение МПЗ по административному иску: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. Ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. М. : Статут, 2017. С. 454–468.

[43] *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. Ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. М. : Статут, 2017. С. 458. См. также : *Ткачева Н. Н*. Обеспечение иска // Иск в гражданском судопроизводстве : учеб. пособие для бакалавриата, специалитета и магистратуры / О. В. Исаенкова, О. В. Николайченко, Т. В. Соловьева, Н. Н. Ткачева ; под ред. О. В. Исаенковой. 2-е изд. М. : Изд-во Юрайт, 2019. С. 121–172.

[44] См.: *Штайнер М.* Отлагательное действие как ключевая тема (швейцарского) административного права // Ежегодник публичного права – 2018 : Принципы администра-

обеспечения административного иска определяются в специальных законодательных актах многих государств. Как правило, предварительная судебная защита в системе административного судопроизводства идентифицируется с институтом мер обеспечения (обеспечительными мерами). Предварительная судебная защита в различных национальных моделях *административной юстиции* имеет своей целью устранение пробелов в системе юридического обеспечения полноты действия будущих (принимаемых судом после рассмотрения спора) окончательных судебных решений по делам, возникающим из публичных правоотношений. Этот обеспечивающий процессуально-правовой институт представляет собой детализацию, конкретизацию и одновременно реализацию права лица (гражданина, юридического лица) на *эффективную правовую защиту*.

Таким образом, в российском административном судопроизводстве сформировалась нормативная юридическая конструкция «предварительная защита» (или «меры предварительной защиты») под воздействием как имеющегося опыта правовой регламентации в АПК РФ и ГПК РФ обеспечительных мер при разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, так и соответствующих судебных процедур, содержащихся в законодательстве европейских стран, в которых практика применения данного института позволяет говорить о его большой значимости в деле обеспечения эффективной правовой защиты прав и интересов граждан и организаций. В новейших научных трудах[45] отмечается взаимосвязь защиты правовых интересов с обеспечительными мерами в цивилистическом процессе.

КАС РФ установил правильно структурированный и функционально обеспечивающий достижение цели по надлежащей правовой защите прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц комплексный институт мер *предварительной защиты по админи-*

тивных процедур и административного судопроизводства. М. : Инфотропик Медиа, 2018. С. 76–92.

[45] См.: *Бурмистрова С. А*. Защита правовых интересов в гражданском и административном судопроизводстве. М. : Юрлитинформ, 2020. С. 210–226.

стративному иску (гл. 7 КАС РФ). Вместе с общими нормами, относящимися к предварительной защите по административному иску, КАС РФ в других главах процессуального закона содержит положения, также имеющие отношение к данному институту и указывающие на некоторые особенности его практического применения. Установление предварительной защиты в структуре административного судопроизводства обусловлено, во-первых, общими и традиционными для всех видов осуществления судебной власти обеспечительными мерами в любом виде судебного процесса, а во-вторых, особенностями той правовой среды, называемой сферой административных и иных публичных правоотношений, в которой и появляются предпосылки как для функционирования общих институтов административного права (например, исполнительные органы государственной власти, государственная служба, правовые акты управления или административные акты), так и для возникновения административных и иных публичных споров, порождаемые при реализации административных полномочий властвующих субъектов права по отношению к иным участникам административно-правовых отношений.

Именно КАС РФ сформировал особый процессуальный правовой режим применения судом общей юрисдикции МПЗ по административному иску. Важнейшими задачами формирования юридической конструкции предварительной правовой защиты являются: достижение быстроты, оперативности, эффективности правовой защиты лиц, обратившихся в суд за защитой своих прав, свобод и интересов от незаконной деятельности органов публичной власти и их должностных лиц; недопустимость наступления для указанных субъектов права вредных последствий и предотвращение наступления для них возможного вреда (убытков); обеспечение реального исполнения решений судов, рассмотревших и разрешивших по существу административные дела (административно-правовые споры).

В литературе обсуждается вопрос об «адекватной, истинной, эффективной юридической конструкции»[46]. Данная дискуссия может привести как к модернизации процессуального правового регулирования применительно к разрешению специальных правовых споров (дел), так и к адаптации традиционных (и уже давно сложившихся) правовых конструкций и соответствующих им нормативно-правовых моделей в формирующихся новых процессуальных сферах. Предварительная защита по административному иску способна полноценно воздействовать и на процесс создания эффективной модели судебной защиты прав и интересов гражданина и организаций, и на оптимизацию порядка принятия решений по административным делам, и, наконец, на повышение качества самого административного судопроизводства.

Предварительная защита по административному иску – это институт, который появился вместе с законодательными нововведениями в области конкретизации административного процессуального законодательства. Надлежащим образом определено его место в общей системе процессуального законодательства; в его содержании заключены ясные правовые признаки, задачи, виды, условия, процедуры применения, особенности реализации в производствах по отдельным категориям административных дел. Как можно предположить, институт предварительной защиты по административному иску, как, впрочем, и другие содержащиеся в КАС РФ административно-процессуальные институты, отражает публично-правовые характеристики сферы возникновения спорных правоотношений между субъектами права, а также особенности методов, используемых в определенном КАС РФ административном процессе («судебном административном процессе»).

---

[46] См.: *Баранов В. М.* Вступительное слово на открытии конференции «Юридическая конструкция в правотворчестве, реализации, доктрине» // Юридическая техника. 2013. № 7, ч. 2. С. 9 ; *Васильев А. М.* Правовые категории : методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М. : Юрид. лит., 1976 ; *Пономарев Д. Е.* Генезис и сущность юридической конструкции : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005 ; *Черданцев А. Ф.* Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012.

Теперь и ученым и практикам предстоит проведение сложной и масштабной работы как по научному осмыслению института предварительной защиты по административному иску, так и по модернизации административно-процессуального законодательства, включающего институт обеспечительных мер. В теоретическом плане необходимо в полной мере раскрыть все элементы данной юридической конструкции, являющейся важнейшим элементом системы защиты прав и свобод человека и гражданина, права и интересы которых могут пострадать от незаконных действий (бездействия) и решений органов публичной власти, ее должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Обеспечение юридического качества отношений в сфере административных и иных публичных правоотношений, гарантирование принципа законности при организации и функционировании органов публичной власти, предотвращение нарушений в сфере указанных правоотношений – основные задачи применения МПЗ по административному иску.

Уже было отмечено, что установленные в КАС РФ *меры предварительной защиты по административному иску* могут рассматриваться как процессуальная форма, которая создает юридический порядок разрешения административных дел (публично-правовых споров), возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений. Именно сфера публичных правоотношений обусловливает как общие, так и специальные характеристики организации и функционирования института предварительной защиты по КАС РФ.

Сфера административных и иных публичных правоотношений[47] заключает в себе как отношения, возникающие в результате установления пра-

[47] В определенном смысле понятие «сфера административных и иных публичных правоотношений» (как, впрочем, и термин «дела, возникающие из административных правоотношений») стало приобретать формально-юридическое регулирование более полувека назад, когда были приняты Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1962 г. (ст. 1) и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г. См. также: *Зеленцов А. Б.*, *Ястребов О. А.* Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10. Вып. 4. С. 626–654.

вовых порядков организации и функционирования публичного управления, так и отношения, порождаемые незаконными решениями, действиями (бездействием) органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, реализующих административные властные требования (полномочия) к физическим лицам и организациям. Для данных видов правоотношений учреждается система административно-правового и административно-процессуального правового регулирования.

Сфера административных и иных публичных правоотношений, в которой появляются, изменяются и прекращаются административно-правовые отношения, выступает определяющим фактором, способствующим формированию в законе специального института предварительной защиты по административному иску. Доктринальный и структурный теоретико-правовые анализы сферы административных и иных публичных правоотношений осуществляются посредством методов административно-правового регулирования. Проводимые в стране на протяжении последних 10–15 лет дискуссии о модернизации административного права[48] привели к выводу о том, что в его систему непременно должны входить *административная конфликтология* и *административное судопроизводство* как «мощные подотрасли административного права»[49]. При этом КАС РФ рассматривается в качестве важнейшего процессуально-правового источника административного права, а *административная юстиция* называется одним из важнейших «обобщающих институтов» современного административного права[50].

---

[48] См., например: Модернизация административного законодательства : (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография / [А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич и др.] ; отв. ред. *А. Ф. Ноздрачев*. М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М. М., 2018.

[49] См.: *Кабытов П. П., Стародубова О. Е.* Модернизация административного права : обзор выступлений на проблемном семинаре // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 145 (мнение *Ю. А. Тихомирова*).

[50] См.: Там же (мнение *А. Ф. Ноздрачева*). См. также: *Штатина М. А.*, *Звягинцев С. Е.* Предмет административного судопроизводства // Российское правосудие. 2019. № 9. С. 101–112.

«Сфера административных и иных публичных правоотношений», «реализация отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям», «*судебный контроль за законностью* и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий», «решения, действия (бездействие) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», «административные дела об оспаривании» – главнейшие характеристики предмета регулирования КАС РФ, отражающие особенности правовой среды, в которой действуют административно-правовые нормы, устанавливающие порядок публичного управления и область возникновения *административных* и иных *публичных споров*.

Анализ содержания *административно-правовой процессуальной охраны* (частью которой и являются МПЗ по административному иску) сферы административных и иных публичных правоотношений позволяет структурировать его следующим образом:

1. *Предмет* правового регулирования КАС РФ, *задачи* и *принципы* административного судопроизводства в полной мере обусловливают необходимость появления в данном административно-процессуальном законе главы, посвященной применению судами МПЗ *по административному иску*. Процессуально-правовая регламентация МПЗ свидетельствует не только о наметившихся тенденциях развития института предварительной судебной защиты в российском административном судопроизводстве, но и о его важном юридическом значении для охраны надлежащих порядков, складывающихся в системе *административных и иных публичных правоотношений*. Становится очевидным, что МПЗ в административном судопроизводстве привнесли соответствующие изменения и в российское административное процессуальное право.

Формирование процессуальных форм защиты субъективных прав исторически осуществлялось как в теории, так и в правоприменительной прак-

тике посредством глубокого анализа соответствующих правоотношений, непременного учета различий с точки зрения их материально-правового содержания и используемых в деятельности суда процессуально-правовых принципов разрешения юридических споров (различных категорий дел). Такой подход предоставляет возможность утверждать, что в сфере административных и иных публичных правоотношений развитие процессуальной формы защиты субъективных прав должно происходить на основе *доктрины субъективных публичных прав*[51], когда способ судебной защиты субъективных прав напрямую зависит от их юридического содержания и сферы правоотношений. Иными словами, порядок разрешения спора о субъективном публичном праве может устанавливаться системой административного судопроизводства.

Исковая форма административного судопроизводства и само *административное исковое заявление* (административный иск) представляют собой наиболее подходящую (*надлежащую*) процессуальную форму для полноценного рассмотрения и разрешения административных дел, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений. Они же являются действенными способами обеспечения правовой защиты в судах субъективных публичных прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций, так как содержащийся в КАС РФ процессуальный потенциал и инструментарий позволяет при разрешении административных дел учитывать особенности *административного спора*, возникшего в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Несмотря во многом на традиционный для любого вида российского правосудия (например, гражданского или уголовного) перечень процессуальных принципов, установленная КАС РФ *административно-процессуальная форма* обусловливает специальное действие указанных принципов, вклю-

---

[51] См.: *Гриценко Е. В*. Субъективное публичное право как объект судебной защиты // Журнал конституционного правосудия. 2016. № 4 (52). С. 27–30 ; *Ее же*. Защита субъективных публичных прав в России : универсальные стандарты доступа к правосудию // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 6 (121). С. 65–77.

чающих в свое содержание особенности формирования и функционирования сферы административных и иных публичных правоотношений, внутри которой: а) зарождаются административные споры; б) проявляются характерные черты реализации административной власти; в) появляются негативные результаты действий или бездействия органов публичной власти и их должностных лиц (например, нарушение субъективных публичных прав, свобод, законных интересов граждан и организаций); г) указанными органами и должностными лицами совершаются административные ошибки; д) становится очевидным административно-правовое неравенство участников публичных отношений, осложняющее порядок восстановления нарушенных прав, свобод или законных интересов лица; е) существует риск повышения и превышения значимости административного усмотрения или несоблюдения административных процедур в деятельности органов публичной власти по сравнению с постоянной работой по обеспечению режима законности публичного управления.

2. Сфера административных и иных публичных правоотношений определяет особенности функционирования многих институтов, содержащихся в КАС РФ. Во-первых, данная сфера публичных правоотношений предопределяет *предмет спора*, который зарождается внутри административных и иных публичных правоотношений. Предметом административного спора являются права и обязанности субъектов административных и иных публичных правоотношений. Во-вторых, административно-процессуальная форма предопределяет основания возникновения процессуальных прав и обязанностей субъектов административных и иных публичных правоотношений (административных истцов или административных ответчиков). Именно предупредительная функция административного судопроизводства в определенной мере обусловливает необходимость появления в его системе процессуально-правовых институтов, обеспечивающих реализацию на практике *принципа активности суда*, среди которых находится и институт предварительной судебной защиты по административному иску.

3. Административное судопроизводство как форма осуществления судебной власти обусловлена материальными правовыми особенностями сферы административных и иных публичных правоотношений, необходимостью их учета при установлении порядка разрешения административно-правовых споров, обладающих особыми признаками и отличающихся от иных правовых споров. Если обратиться к институту доказывания и доказательствам в административном судопроизводстве, то именно сфера административных и иных публичных правоотношений определяющим образом воздействует на формирование *стандартов процедуры доказывания* по отдельным категориям административных дел, а также на объем используемых средств доказывания в зависимости от этапов и стадий административного судопроизводства. При этом важнейшим фактором, способствующим принятию законного решения по административному делу, является учет нормативных положений административного (материального) законодательства, регулирующего спорные отношения по отдельным категориям административных дел. Таким образом, административное правосудие включает в предмет доказывания по административным делам множество обстоятельств, информация о которых содержится в административном законодательстве (например, в ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»; в нормативных правовых актах, устанавливающих нормотворческие процедуры для исполнительных органов государственной власти). Надлежащее распределение обязанностей по доказыванию в административном судопроизводстве, когда речь идет о рассмотрении конкретных категорий административных дел, очевидно, зависит от специальных норм о доказывании и доказательствах, которые находятся в материальном административном законодательстве[52].

---

[52] См.: *Грубцова С. П.* Место норм о доказательствах в судебном административном процессуальном праве Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 6. С. 39.

4. Сфера административных и иных публичных отношений оказывает решающее влияние как на правовой характер административного судопроизводства в целом, так и на формирование *особенностей исковой формы*, устанавливаемой в административном судопроизводстве. К числу последних традиционно ученые относят следующие: а) *активность суда* (его «активная роль») при рассмотрении и разрешении административного дела, обеспечивающая создание равных условий в судебном процессе для сторон (административного истца и административного ответчика[53]), изначально находящихся в «неравноправном положении»; б) принцип *состязательности*[54]; в) *равноправие сторон* административного судопроизводства; г) обязательное участие представителя в судебном процессе (*обязательное представительство*) по определенным категориям административных дел; д) срок обращения лица в суд с административным исковым заявлением, устанавливаемый исходя из необходимости гарантирования *своевременной* и *эффективной* судебной защиты лица от неправомерных решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц (например, при оспаривании решений, действий (бездействия) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по вопросам, связанным с согласованием места и времени проведения публичного мероприятия (собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования) КАС РФ определил десятидневный срок[55], начинающийся со дня, когда граждани-

---

[53] О критике идеи проявления активности суда в вопросе замены ненадлежащего административного ответчика см.: *Абушенко Д. Б.* Замена ненадлежащего административного ответчика : дискуссионные вопросы // Закон. 2016. № 7. С. 61–65.

[54] См.: *Некрасов С. Ю.* Соотношение принципов диспозитивности и состязательности при рассмотрении споров, возникающих из правоотношения, основанного на индивидуальном акте // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 6. С. 23–27 ; *Плотников Д. А*. Особенности действия принципа состязательности в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений // Там же. 2011. № 11. С. 6–11 ; *Грешнова Н. А*. Принцип состязательности в юридическом процессе : (проблемы теории и практики) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

[55] Сокращенные сроки рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, обусловливаются публично-правовым характером ад-

ну, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов); е) «особенности, связанные с условиями предъявления административного искового заявления и относящиеся к наличию в производстве судов дел, тождественных по предмету и основанию иска»[56].

Таким образом, на процессуальное правовое оформление и окончательное юридическое установление института МПЗ по административному иску и на юридический режим его применения и действия оказывают влияние множество основополагающих элементов системы административного судопроизводства и всей административно-процессуальной формы. Главнейшими среди них, очевидно, являются *задачи* и *принципы* административного судопроизводства. Охрана и защита *сферы административных и публичных правоотношений* и обеспечение установленного в ней федеральными законами *надлежащего порядка* – важнейшие задачи административного судопроизводства. Иначе говоря, появляющиеся в сфере административных и иных публичных правоотношений административно-правовые споры (КАС РФ использует термин «*административный* или *иной публичный спор*») подлежат рассмотрению и разрешению в судах общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства. Рассмотрение судом административных дел должно гарантировать правовую защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в указанной сфере правоотношений, а также законность в деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. *Властность подчинения одной стороны другой* представляет собой характерную особенность сферы

министративных споров, по которым необходимо быстро принимать судебные акты. См., например: *Маранц Ю. В*. Обеспечительные меры по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 4. С. 30.

[56] *Торопов А. В*. Исковая форма в административном судопроизводстве : новое в законодательстве // Административное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 366. См., например, основополагающие научные труды по теории административного иска : *Зеленцов А. Б*. Административно-правовой спор : вопросы теории : монография. 2-е изд., испр. и доп. М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2009. С. 280–298.

административных и иных публичных правоотношений и одновременно основу их возникновения и реализации.

Российская модель административной юстиции связывает предварительную правовую защиту в административном судопроизводстве с производством по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Созданная законодателем в КАС РФ *административно-процессуальная форма* непременно должна включать в себя необходимое и достаточное для ее *эффективного функционирования* число институтов, правовых средств, процессуальных правовых механизмов, направленных на решение одной из главных задач современного административного судопроизводства – обеспечение защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Институт предварительной защиты представляет собой *полноценный* (по наличию традиционных элементов и признаков института обеспечительных мер), *последовательный* (по этапам применения этих мер), *надлежащий* (с учетом особенностей видов производства по отдельным категориям административных дел) и *адекватный* сложившимся в системе процессуального права юридическим стандартам *административно-процессуальный механизм*, содержащий достаточный потенциал своевременного предотвращения наступления вредных последствий для административного истца или неопределенного круга лиц (то есть до принятия окончательного решения по административному делу или до примирения сторон).

Предварительная (правовая, судебная) защита в административном судопроизводстве – один из процессуальных правовых институтов, создающий гарантии решения всех задач административного судопроизводства и, в первую очередь, гарантии защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов[57] лиц по делам, возникающим из публичных право-

---

[57] О сущности законных интересов см.: *Зеленцов А. Б.* Законные интересы в сфере публичного управления : понятие и правовая защита // Вестник Рос. ун-та дружбы наро-

отношений. Среди факторов, определяющих эффективность правосудия по различным правовым спорам (делам), центральное место отводится всегда *процессуальной форме*. Такое мнение высказал еще в 2001 г. А. В. Цихоцкий применительно к необходимости поиска «научно обоснованных моделей ГПК»[58]. Но данная идея, конечно, актуальна и сегодня, когда рассматривается вопрос о формировании административно-процессуальной формы, вытекающей из КАС РФ.

Административно-процессуальная форма, безусловно, зиждется на доктрине административно-правовой защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организации, судебном контроле деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, действующем законодательстве об административном судопроизводстве. Однако во многом она формируется и с учетом стандартов процессуальной формы, сложившейся в цивилистическом процессе. К основным признакам процессуальной формы ученые традиционно относят следующие: а) законодательное установление предназначения процессуальной формы для осуществления судебной власти судами, созданными в рамках судебной системы; б) демократизм, единство, непротиворечивость, обязательность процессуальной формы; в) процессуально-правовая регламентация порядка разрешения и рассмотрения правовых споров (судебных дел) в соответствии с действующими отраслевыми процессуальными кодексами; г) всеобщность, унифицированность и универсальность процессуальной формы; д) системный характер и логичная структурированность процессуальной формы, позволяющей обеспечивать взаимодействие субъектов процессуальных отношений, стадийность и этапность в развитии процессуальных отношений, последовательное осуществление процессуальных дейст-

---

дов. Сер.: Юридические науки. 2009. № 5. С. 37–45 ; *Субочев В. В*. Законные интересы. М. : Норма, 2008 ; *Бурмистрова С. А*. Защита прав, свобод и охраняемых интересов : проблемы разграничения // Российское правосудие. 2018. № 1 (141). С. 64–67.

[58] *Цихоцкий А. В*. Приемы законодательной техники при построении Гражданского процессуального кодекса // Законотворческая техника современной России : состояние, проблемы, совершенствование : сб. статей : в 2 т. / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2001. Т. II. С. 454.

вий участниками этих правоотношений[59]; е) транспарентность (информационная открытость правосудия)[60].

На протяжении нескольких лет в специальной литературе шла дискуссия о формировании в российском процессуальном праве особой процессуальной формы – *административно-процессуальной*, – обеспечивающей порядок разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (административно-правовых споров)[61]. Судебный нормоконтроль, оспаривание в судах ненормативных (индивидуальных) административных правовых актов, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих – всё это позволяет говорить о значительной «включенности» этой правовой материи как в структуру материального ад-

---

[59] См.: *Рассахатская Н. А.* Гражданская процессуальная форма : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1995 ; *Ее же*. Проблемы эффективности гражданской процессуальной формы // Перспективы реформирования гражданского процессуального права : сб. статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 21 февраля 2015 г.) / под ред. О. В. Исаенковой. Саратов : Сарат. гос. юрид. акад., 2015. С. 256–260 ; *Семенов В. М.* К вопросу о ценности гражданского процессуального права и гражданской процессуальной формы // Краткая антология уральской процессуальной мысли : 55 лет кафедре гражданского процесса / под ред. В. В. Яркова. Екатеринбург : Изд-во Гуманит. ун-та, 2014. С. 102–109 ; Проблемы развития процессуального права России : монография / А. В. Беляков, Л. А. Воскобитова, А. В. Габов [и др.] ; под ред. В. М. Жуйкова. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 58–91 ; Цивилистический процесс современной России : проблемы и перспективы : монография / А. Т. Боннер, Н. А. Громошина, Т. В. Докучаева [и др.] ; под ред. Н. А. Громошиной. М. : Проспект, 2017. С. 21–27.

[60] См.: *Магомедова К. К.* К вопросу о категории «транспарентность» в цивилистической процессуальной науке // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 5. С. 17 ; *Талапина Э. В.* Принцип транспарентности в публичном праве // Государство и право. 2015. № 5. С. 40–47.

[61] См., например: *Ильин А. В.* К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // Закон. 2013. № 4. С. 119–129 ; *Жилин Г. А.* К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // Там же. № 6. С. 104–111 ; *Решетникова И. В.* Процессуальная форма и эффективность правосудия // Там же. 2010. № 7. С. 123–126 ; *Приженникова А. Н.* Административное судопроизводство в арбитражных судах – арбитражный процесс? // Lex Russica. 2013. № 7. С. 742–749.

министративного права, так и в его процессуальные нормы, определяющие процедуру разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений.

До вступления в силу КАС РФ (15 сентября 2015 г.) производство в судах общей юрисдикции по делам, возникающим из публичных отношений, осуществлялось в рамках гражданского судопроизводства. Нормативной процессуальной основой такой судебной процедуры выступал в то время подраздел III раздела II ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений». В системе арбитражного процессуального права аналогичным нормативным правовым материалом являлся раздел III АПК РФ (гл. 8 АПК РФ «*Обеспечительные меры арбитражного суда*»). При этом данный вид *публичных правовых споров* (и, соответственно, *административные дела*) в соответствии с ч. 1 ст. 246 ГПК РФ разрешался судами в соответствии с общими правилами искового производства (в арбитражном процессе – ч. 1 ст. 189 АПК РФ). Вместе с тем предусмотрены и некоторые особенности разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений (гл. 23–26.2 ГПК РФ и раздел III АПК РФ «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений»). Следовательно, обеспечительные меры в указанных видах судопроизводства были в то время принадлежностью гражданско-процессуальной формы. Однако, что касается сложившихся в 2012–2015 гг. новых подходов к формированию модели административного судопроизводства[62], аргументировалась необходимость определения в этом сегменте реализации судебной власти ясных судебных процедур и специальных прин-

---

[62] См., например: *Кононов П. И.* О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9–14 ; *Серков П. П.* К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Там же. 2013. № 9. С. 9–21 ; *Хаманева Н. Ю.* Административная юстиция и административно-правовые отношения : теоретические проблемы // Административные правоотношения : вопросы теории и практики : труды Ин-та государства и права РАН / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. 2009. № 1. С. 41–50 ; *Хахалева Е. В.* Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц. Майкоп : Изд-во ИП Солодовникова А. Н., 2011.

ципов установления и применения мер обеспечения. Возникла потребность в надлежащем административно-процессуальном правовом регулировании взаимоотношений граждан с субъектами, обладающими властными полномочиями, в условиях разрешения судом возникшего между ними спора.

Появление термина «меры предварительной защиты по административному иску» в КАС РФ обусловлено, очевидно, содержанием, признаками и назначением в системе судебной власти *административного судопроизводства*, которые, в свою очередь, зависят от особенностей *публичного права*[63], публичных правоотношений, взаимоотношений между органами публичной власти, их должностными лицами и гражданами (организациями); они находятся в основе построения всей *административно-процессуальной формы*, обязательным элементом которой является предварительная правовая защита исковых требований. На особенности административного судопроизводства, устанавливаемого в КАС РФ, указывают многие авторы[64].

В связи с принятием КАС РФ повысилось внимание и к проблеме создания *административно-процессуальной формы*. Как и всякая процессуальная форма, применяемая судами при разрешении юридических споров (дел), административно-процессуальная форма должна включать в свое содержание несколько структурных элементов, которые с необходимостью демонстрируют публично-правовую природу рассматриваемых судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и обусловливают особенности административного судопроизводства.

Под судебной процессуальной формой ученые понимают, например, «установленный нормами процессуального права и отвечающий универсальным общепризнанным стандартам правосудия последовательный порядок рассмотрения и разрешения дел судом, включающий в себя систему гарантий, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина по-

---

[63] См.: *Слепченко Е. В.* Гражданское судопроизводство : проблемы единства и дифференциации. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2011. С. 121.

[64] См.: *Панова И. В.* Административная юстиция : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. С. 209–219.

средством осуществления судебной власти»[65]. Подлежит уверенному предположению наличие специальных характеристик судебных процессуальных форм, которые устанавливаются различными процессуальными законодательными актами.

Самым главным, а с содержательно-юридической точки зрения и определяющим, является вывод о том, что многие страны в результате обсуждения вопросов об административной юстиции, административном процессе, административном судопроизводстве разработали, критически оценили и приняли соответствующие законы, устанавливающие порядок разрешения административно-правовых споров (административных дел, *административных исков*). Таким образом, была создана специальная *административно-процессуальная форма*.

Административно-процессуальная форма – это специальная юридическая конструкция, включающая в свое содержание надлежащие принципы, порядки, правила, производства, целью которых является защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также решение задач административного судопроизводства. Это установленные административно-процессуальным законодательством правила рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции административных дел в порядке административного судопроизводства.

Данная юридическая конструкция формируется, основывается и развивается на фундаменте, создаваемом принципом системности административного процессуального права, который является фактором современной модернизации главнейших институтов в области административного судопроизводства[66].

Корни современной теории «административно-процессуальной формы» уходят в созданные в середине 1970-х гг. отечественными учеными-

---

[65] *Жилин Г. А.* Судопроизводство в механизме обеспечения правового статуса личности // Закон. 2016. № 1. С. 138.

[66] Для сравнения см.: *Самсонов Н. В.* К вопросу о системности гражданского процессуального права // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 10. С. 6–11.

административистами концепции данного института[67]. В. Д. Сорокин тогда отмечал относительную новизну и недостаточную разработанность проблемы процессуальной формы для науки административного права, а также ее непременную взаимосвязь с теорией административного процесса[68]. При этом он обосновывал идею, что административно-процессуальная форма связана как с *юрисдикционной деятельностью* исполнительно-распорядительных органов государственной власти, так и с иными видами управленческой деятельности, например, с принятием нормативных правовых актов и правоприменением вообще (процедурно-процессуальные формы, устанавливающие так называемую *положительную* государственную деятельность)[69].

Если попытаться включить в данную теорию административно-процессуальной формы дискуссию о новом понимании административного процесса как *судебного* (в настоящее время укоренился термин «*судебный административный процесс*»[70]), связанного с рассмотрением судами общей

---

[67] См.: Юридическая процессуальная форма : теория и практика / Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская, И. А. Иконицкая [и др.] ; под ред. *В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло*. М. : Юрид. лит., 1976. С. 135–172.

[68] См.: Там же. С. 135.

[69] См.: Юридическая процессуальная форма : теория и практика / Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская, И. А. Иконицкая [и др.] ; под ред. *В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло*. М. : Юрид. лит., 1976. С. 136–137.

[70] См., например: *Горелов М. В.* Административный процесс и судебный административный процесс // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 6. С. 53–57 ; *Старостин С. А*. Административный процесс как отрасль публичного права // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 13–21 ; *Зеленцов А. Б.* Административное судебное право : концептуальные проблемы формирования // Там же. 2015. № 2. С. 39–46 ; *Его же*. Дифференциация и унификация административного судопроизводства : концептуальные проблемы // Там же. 2018. № 3. С. 23–35 ; *Махина С. Н.* О некоторых концептах и направлениях дальнейшего развития административного судопроизводства и административного процессуального права // Там же. С. 35–42 ; *Стахов А. И.* Административно-процессуальное право как регулятор административного судопроизводства в России // Там же. 2015. № 11. С. 43–49 ; *Его же*. Судебное административно-процессуальное законодательство : понятие, особенности предмета регулирования, проблемы и перспективы систематизации // Там же. 2016. № 9. С. 21–25 ; *Понкин И. В*. Понятие, структура и особенности административного процесса // Там же. 2018. № 5. С. 6–9.

юрисдикции административных дел (административно-правовых и иных публично-правовых споров), то в характеристику административно-процессуальной формы обязательно попадут традиционные для судебного правоприменения, установленные в специальном кодифицированном законодательном акте (КАС РФ) признаки, принципы, порядки, производства, стадии[71]. Если бы в стране в середине 70-х гг. прошлого века можно было представить надлежащий уровень развития российской административной юстиции, с включением в ее структуру административного судопроизводства, тогда стали бы ясными предполагаемые учеными пути повышения эффективности административно-процессуальной формы, одним из которых предлагалось считать *кодификацию административно-процессуальных норм*[72].

Сложности, неразработанность и противоречия в сформировавшейся в советский период теории административно-процессуальной формы, как можно предположить, были обусловлены политикой «сдерживания» развития в стране административной юстиции. Свидетельством такого подхода являются появившиеся в 1940-х гг. в советской юридической науке предложения о выделении и развитии административного процесса и реакция на них: «Тогда это встретило возражения со стороны других ученых, полагавших, что в условиях нашего государства нет почвы для административного процесса и что такие предложения свидетельствуют о попытке возродить у нас административную юстицию»[73].

---

[71] В литературе отстаивается мнение о том, что «судебное административное процессуальное право» является подотраслью («вторичным правовым образованием») гражданского процессуального права. Данное утверждение основывается на предположении, что оба вида судебного процессуального права имеют схожий предмет и метод правового регулирования, а также общие межотраслевые институты. При этом подчеркивается осуществление административного правосудия в прошлом в цивилистической процессуальной форме как «вынужденное». См.: *Грубцова С. П.* О подотрасли судебного административного процессуального права // Журнал российского права. 2017. № 3. С. 105–110.

[72] См.: Юридическая процессуальная форма : теория и практика / Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская, И. А. Иконицкая [и др.] ; под ред. *В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло*. М. : Юрид. лит., 1976. С. 172.

[73] Там же. С. 8.

Несмотря на это «сдерживание» формирования надлежащей модели административной юстиции и самого административного процессуального законодательства, в постсоветское время стали появляться новые идеи и подходы к пониманию и предмета административного права, и содержания, и структуры административного процесса. Приоритетными направлениями стали развитие теории административно-правовых споров, возникающих в сфере публично-правовых отношений, а также разработка процессуального правового механизма их судебного разрешения.

Вряд ли допустимо начинать обсуждение новых юридических конструкций и институтов в административном процессуальном праве России без хотя бы фрагментарного учета точек зрения на развитие самой *административно-процессуальной формы*. Ученые отстаивали различные позиции относительно нововведений в системе административного процессуального законодательства. Одни разрабатывали новые юридические конструкции применительно к процессуальной форме разрешения административных дел и призывали «сформировать единые принципы, нормы и правила при рассмотрении всех дел, вытекающих из публичных правоотношений, и освободить ГПК РФ и АПК РФ от несвойственных им функций регулирования административного судопроизводства»[74]. Другие видели главную проблему не в новом процессуальном кодексе (КАС) или автономии административных судов, а в понимании «сущностных аспектов административной юстиции»[75]. Отдельные представители науки гражданского процесса также не возражали против принятия КАС, «который отразил бы особенности процессуального регламента по данной категории дел и унифицировал соответствующие правила»[76]. Правда, встречались точки зрения об «абсолютной непродуктивности» и даже «вредности» предложения о создании административного процесса, который регламентировался бы административно-процессуальным ко-

---

[74] Будущее административной юстиции // Закон. 2013. № 1. С. 26 (мнение *Н. Г. Салищевой*), 33 (мнение *М. Краснова*).

[75] Там же. С. 30 (мнение *Л. Головко*).

[76] Там же. С. 27–28 (мнение *В. В. Яркова*), 31 (мнение *Г. Жилина*).

дексом[77]. Достаточное обоснование приобрело мнение, что «КАС РФ самостоятельной и отличной от гражданского судопроизводства процессуальной формы не создает, что наглядно подтверждается обсуждаемыми в Верховном Суде Российской Федерации предполагаемыми законодательными новеллами»[78]. По мнению Т.В. Сахновой, «процедуры судебного рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, перенесенные в КАС из ГПК, – суть специальные процедуры по отношению к общим судебным процедурам рассмотрения дел, закрепленным в ГПК и в будущем едином ГПК РФ. По своей природе они также – *цивилистические* процессуальные, подчиненные всем принципам и критериям *цивилистической процессуальной формы*. Некоторые особенности этих процедур (в частности, усиление в методах процесса публично-правового компонента и полномочий *ex officio* суда), позволившие в свое время обособить их в вид производства по ГПК 2002 г., не подрывают данный постулат»[79]. Высказано мнение, что административное судопроизводство – «это не более чем углубление специализации гражданского судопроизводства»[80], а сам «КАС процентов на 90–95 взят из ГПК»[81]. Делается вывод о том, что КАС РФ воспринял из ГПК РФ цивилистическую

---

[77] Там же. С. 32 (мнение *А. Боннера*).

[78] *Сахнова Т. В.* Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 39 ; *Ее же*. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Там же. № 10. С. 45. См. также: *Приходько И.* «Процессуальная революция» : решенные и нерешенные задачи // Хозяйство и право. 2019. № 2. С. 21–42 ; *Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М.* Реформирование процессуального законодательства : цели, проблемы, тенденции. М. : Междунар. отношения, 2018. С. 211–340 ; *Решетникова И. В.* Новейшие изменения в арбитражном и гражданском процессуальном законодательстве // Законы России : опыт, аналитика, практика. 2019. № 2. С. 59–64.

[79] *Сахнова Т. В.* Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 10. С. 47.

[80] Проблемы развития процессуального права России : монография / А. В. Беляков, Л. А. Воскобитова, А. В. Габов [и др.] ; под ред. В. М. Жуйкова. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 69.

[81] *Жуйков В. М.* Так называемая «оптимизация» – это путь в никуда // Закон. 2018. № 1. С. 15.

процессуальную форму; однако такое «восприятие зачастую оказалось формальным, а существо и закономерности этой формы – непонятны»[82].

Отрицание факта формирования на базе КАС РФ административно-процессуальной формы и, наоборот, отстаивание ее включенности в структуру гражданской процессуальной формы подкрепляются утверждением о существовании всего лишь двух видов процессуальной формы: цивилистической и уголовно-процессуальной. В структуру цивилистического типа авторы включают гражданский, арбитражный процессы и административное судопроизводство[83]. С точки зрения А.Б. Зеленцова, отечественное процессуальное право претерпело революционные изменения под воздействием КАС РФ, который, по сути, усилил юридические статусные характеристики административно-процессуальной формы и довел ее до сравнимых с гражданско-, уголовно- и конституционно-процессуальной формами показателей; при этом, по мнению ученого, КАС РФ изменил представления о предназначении, задачах и функциях административной юстиции как важнейшей части российской государственности. Именно поэтому А.Б. Зеленцов считает КАС РФ символом «смены парадигмы административной юстиции в отечественной процессуальной и административно-правовой науке»[84].

Следует отметить, что исследователи, главным образом, учитывают «материальную административно-правовую среду», где публично-правовые отношения становятся базисом для возникновения публичных правовых споров, а также для осуществления надлежащего судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации публичных полномочий. Ученые да-

---

[82] *Сахнова Т. В*. Исковость : в поисках утраченной традиции? // Вестник гражданского процесса. 2017. № 1. Т. 7. С. 21. См. также: *Сахнова Т. В*. Процессуализация КАС РФ как зеркало процессуальной эволюции // Вестник гражданского процесса. 2018. № 4. Т. 8. С. 11–24.

[83] См.: Цивилистический процесс современной России : проблемы и перспективы : монография / А. Т. Боннер, Н. А. Громошина, Т. В. Докучаева [и др.] ; под ред. Н. А. Громошиной. М. : Проспект, 2017. С. 27.

[84] *Зеленцов А. Б.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 24.

же выдвигают идею модернизировать КАС РФ «в системообразующее правовое средство процессуального регулирования административного правосудия (единый Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации)»[85], где были бы систематизированы процедуры административного судопроизводства и определены отдельные категории дел в данной сфере правоотношений. Унификация правового регулирования системы административного судопроизводства в едином Кодексе административного судопроизводства, как считает А.Б. Зеленцов, лишь дополнительно подтверждает *универсальность* административно-процессуальной формы; однако и при таком подходе система административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах не должна исключаться[86].

Административно-правовые споры, превращающиеся при их рассмотрении в суде в административные дела, находятся у истоков зарождения административно-процессуальной формы, которая, в свою очередь, содержит главнейшие характеристики соответствующей модели административной юстиции. Следовательно, во многих странах, имеющих изначально самые элементарные признаки административной юстиции, с течением времени создавались полноценные системы административного судопроизводства и надлежащей административно-процессуальной формы, которая непременно «воспринимала» существенные признаки той административно-правовой среды, где и зарождались публично-правовые споры и порядки их процессуального разрешения. А.Н. Приженникова утверждает, что из-за особенностей

---

[85] *Ершов В. В., Стахов А. И.* О некоторых теоретических проблемах и перспективах развития процессуального регулирования административного правосудия в Российской Федерации // Российское правосудие. 2018. № 8. С. 5.

[86] См.: *Зеленцов А. Б.* Дифференциация и унификация административного судопроизводства : концептуальные проблемы // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 33 ; *Его же*. Идея единого КАС РФ как концептуальная альтернатива проекту единого ГПК РФ // Современные проблемы административного права, процесса и процедур : российский и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова ; АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». Новосибирск, 2018. С. 138–150.

административного судопроизводства необходимо модифицировать процессуальную форму, при этом учитывая особенности публичного права[87].

Под административно-процессуальной формой учеными также понимается «установленный законом, базирующийся на принципах права, последовательный, упорядоченный по стадиям оптимальный порядок отправления правосудия по административным делам, включающий определенную систему гарантий и направленный на достижение конечной цели – восстановления нарушенного публичного права или защиты охраняемого законом интереса»[88]. Отмечается, что «административно-процессуальная форма защиты нарушенного права регулируется нормами КАС РФ и осуществляется в де»[89].Весьма значимым признаком судебной административно-процессуальной формы является то, что она позволяет формировать надлежащее качество самого административного судопроизводства, в процессе которого совместно осуществляется деятельность суда, содействующих правильному разбирательству дел граждан и организаций, а также юридически заинтересованных лиц[90].

Вопрос об административно-процессуальной форме, развитой специально для разрешения административных дел в порядке административного судопроизводства, уже неоднократно ставился и рассматривался учеными-административистами применительно к общей теме развития в стране административной юстиции и установления специализации[91] судопроизводства. Можно предположить, что практически все аспекты масштабной дискуссии

---

[87] См.: *Приженникова А. Н.* Административное судопроизводство в арбитражных судах – арбитражный процесс? // Lex Russica. 2013. № 7. С. 745.

[88] *Свирин Ю. А.* Административное судопроизводство : учеб. для бакалавров. М. : Юрлитинформ, 2016. С. 6.

[89] Там же. С. 30.

[90] См.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. Ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. М. : Статут, 2017. С. 254.

[91] О судебной специализации см.: *Замышляев Д. М.* Судебная специализация : проблемы понятийного аппарата // Право : журнал Высшей школы экономики. 2015. № 2. С. 122–130.

об административной юстиции создавали значительные предпосылки для становления и развития административно-процессуальной формы, применяемой конкретно в процессе рассмотрения судами административных дел[92] в порядке административного судопроизводства; специализация судопроизводства на административных делах обусловливает и специальные черты административно-процессуальной формы.

МПЗ по административному иску представляют собой процессуальные правовые средства, применяемые судом для достижения целей и для решения задач административного судопроизводства. Вряд ли можно оспорить мнение, что «судебная административно-процессуальная форма содержит средства, при помощи которых судебная власть реализуется в правосудии по административным делам»[93]. Главное в том, что МПЗ по административному иску в административном судопроизводстве являются частью любой модели административно-процессуальной формы, утвержденной в административно-процессуальных законах страны, в которой создан процессуальный порядок разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений.

Весьма убедительно мнение, согласно которому целесообразно учитывать нормы и правила, установленные в ныне действующих ГПК РФ и АПК РФ, с целью проведения унификации процессуальных отношений в области рассмотрения административных дел и обеспечения соблюдения единой терминологии[94]. В более общем плане институт предварительной судебной за-

---

[92] Ученые отмечают нерешенность проблемы по определению как понятия «административного дела», так и видов административных дел. См., например: *Воронов А. Ф.* О задачах административного судопроизводства, защите государственных интересов и классификации административных дел // Законодательство. 2016. № 5. С. 44–51.

[93] См.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. Ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. М. : Статут, 2017. С. 253–254.

[94] См.: *Ноздрачев А. Ф.* Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 461–462. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

щиты в административном судопроизводстве обусловлен особенностями последнего, «определяющими необходимость модификации процессуальной формы и учета особенностей публичного права»[95]. В литературе обосновывается точка зрения, что создание полноценной специальной процедуры судопроизводства (а к ней можно, например, отнести и административное судопроизводство) может появиться лишь в условиях, когда уже применяемая на практике процессуальная форма «не может быть использована в силу ее несоответствия целям и задачам специализированного правосудия, а также предмету судебной деятельности»[96]; при этом констатируется, что процессуальные особенности рассмотрения отдельных категорий гражданских дел вписываются в «существо гражданской процессуальной формы»[97]. Дополняющий эти суждения вывод заключается в том, что единственным положительным результатом принятия КАС РФ является только формирование *единой* и *унифицированной процедуры* рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, возникающих из публичных правоотношений[98].

Ученые отстаивают самостоятельность административно-процессуальной формы, подчеркивая при этом, что «обособление административного судопроизводства от гражданского соответствует конституционным началам отечественной правовой системы»; административное судопроизводство «представляет собой процессуальную форму, наряду с гражданской процессуальной формой»[99]. Таким образом, административно-

---

[95] Оптимизация гражданского правосудия России / под ред. *В. В. Яркова*. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 29.

[96] *Громошина Н. А*. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М. : Проспект, 2010. С. 99.

[97] Там же.

[98] См.: *Громошина Н. А*. Кодекс административного судопроизводства : оценка перспектив // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 47–57 ; *Ее же*. Процессуальные особенности или специализированный процесс // Законы России. 2017. № 9. С. 8–10.

[99] *Михайлова Е. В*. Административное судопроизводство как процессуальная форма защиты нарушенных публичных прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 4. С. 39 ; *Алексеев А. А*. Исковое заявление как элемент гражданской процессуальной формы // Адвокатская практика. 2016. № 6. С. 31–35.

процессуальная форма, как, впрочем, и все находящиеся в ее структуре процессуальные институты, обусловлены правовой средой и главными особенностями *административно-правовых отношений*.

Следовательно, характер МПЗ по административному иску и порядок их применения во многом обусловлены публично-правовыми условиями возникновения соответствующего вида административно-правового спора. Специфические черты «административно-процессуальной формы» («административно-процессуальной процедуры рассмотрения административных дел» или «особого процессуального режима» разрешения дел, возникающих из публично-правовых отношений) позволяют сделать вывод, что применение МПЗ по административному иску становится необходимым фактором функционирования административного судопроизводства и достижения решения его главных задач.

Немаловажно заметить, что в рамках проводимых дискуссий как о задачах, этапах осуществления и полученных результатах судебной реформы в России, так и об оптимизации гражданского правосудия учеными предлагалось формирование специальной административно-процессуальной формы, основанной на КАС РФ, который содержал бы особенности «процессуального регламента» разрешения административных дел и привнес бы *унификацию* уже установленных правил административного судопроизводства независимо от осуществляющего его суда[100]. Справедливо мнение, в соответствии с которым «процессуальная форма рассмотрения дел в суде с ее императивностью, законодательной определенностью и детализацией процедуры отличает отправление правосудия от иных форм разрешения споров»[101]. Стандарты гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального правового регулирования применения обеспечительных мер в гражданском и арбитражном процессах, очевидно, оказывают влияние на формирование модели ад-

---

[100] См.: Оптимизация гражданского правосудия России / под ред. *В. В. Яркова*. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 30.

[101] *Решетникова И. В*. Процессуальная форма и эффективность правосудия // Закон. 2010. № 7. С. 123.

министративно-процессуальной регламентации порядка установления и применения предварительной правовой защиты в административном судопроизводстве.

Вместе с тем высказывается также и прямо противоположное мнение, заключающееся в отрицании целесообразности и необходимости особой процессуальной формы для разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Ученые выдвигают тезис о том, что «особая процессуальная форма необходима только тогда, когда другие существующие формы не способны эффективно защищать права и интересы физических и юридических лиц от незаконных решений, действий (бездействия) органов государственной власти и должностных лиц»[102]. К числу «фундаментальных изъянов» относится, по мнению авторов, «функциональное уравнивание гражданского судопроизводства и административного судопроизводства»[103].Сторонники создания в России *единого Кодекса гражданского судопроизводства*, ссылаясь на содержащееся, по их мнению, в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ «единство судоустройственной формы реализации правосудия», предвидят появление «суперотрасли судебного процессуального права, регулирующей одновременно процедуру в гражданском, арбитражном и административном процессах»[104]. Аргументируется и точка зрения, в соответ-

---

[102] *Ильин А. В.* К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // Закон. 2013. № 4. С. 129. Обсуждаемой проблемой является также структура единого процессуального кодекса, об этом см.: *Ненашев М. М.* О структуре нового ГПК РФ : унификация судебной системы // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 9. С. 7–10 *; Герасимов А. В., Данилов Д. Б.* Реформирование ГПК РФ в связи с принятием КАС РФ // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 7. С. 3–7.

[103] *Серков П. П.* К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина. 2014. № 2. С. 52.

[104] *Потапенко С. В.* От концепции единой науки процессуального права до создания нового «единого» гражданского процессуального кодекса // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 3. См. также: *Жуйков В. М.* О некоторых проблемах развития процессуального законодательства и законодательства о судоустройстве // Журнал российского права. 2017. № 8. С. 135–150.

ствии с которой «именно КАС является судебно-процессуальной формой, обеспечивающей защиту правовых норм различных отраслей права»[105].

Таким образом, особенности «административно-процессуальной формы», «административно-процессуальной процедуры рассмотрения административных дел» или «особого процессуального режима» разрешения дел, возникающих из публично-правовых отношений, неминуемо приводят к необходимости констатации, что процессуально-правовой режим применения МПЗ в административном судопроизводстве – важнейшее условие (предпосылка) и одновременно влиятельная и масштабная характеристика в целом административного судопроизводства.

На формирование административно-процессуальной формы воздействовали в том числе и материальные административно-правовые отношения. Сформировавшиеся в сфере административных и иных публичных правоотношений *административно-правовые режимы*[106] становятся основой, на которой в последующем развиваются условия и появляются факторы для практического создания административно-процессуальных отношений с целью разрешения административных и иных публичных споров. Несомненно, главнейшую роль здесь играют правила административного судопроизводства, составляющие содержание административно-процессуальной формы. В современной литературе указывается, что «в настоящий период административное судопроизводство, став учебной дисциплиной, отделилось от пред-

---

[105] *Куровская Л. Н., Николаева Ж. А.* О защите прокурором в административном процессе прав и интересов неопределенного круга лиц, вовлеченных в публичные правоотношения в связи с расследованием преступных посягательств // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 44.

[106] О понятии «административно-правовой режим» см.: *Ноздрачев А.Ф.* Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 98–110 ; Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика : монография / Е. С. Болтанова, А. А. Здоровцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. проф. *А. Ф. Ноздрачев*. М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : Юрид. фирма «Контракт», 2017. О правовом режиме см.: *Алексеев С. С.* Восхождение к праву : поиски и решения. М. : Норма, 2001. С. 333–338.

мета “гражданский процесс” и получило самостоятельное значение. Это полностью относится и к правовой науке в указанной области знаний»[107].

Уместно отметить предлагаемую авторами концепции единого гражданского процессуального кодекса Российской Федерации гл. 13 «Обеспечительные меры»[108], в которой акцент делается на выполнении институтом обеспечения иска функций по защите прав и интересов *участников гражданского оборота*; на достижение этого результата и направлена «*унификация норм законодательства об обеспечении иска»*[109]. Выдвигается предложение создать перечень обеспечительных мер, взяв за основу ст. 91 АПК РФ, поскольку содержащийся в ст. 140 ГПК РФ перечень мер обеспечения иска «носит более ограниченный характер в части возложения на ответчика и других лиц обязанности совершить определенные действия»[110].

Целесообразно предположить, что МПЗ в административном судопроизводстве непременно должны анализироваться, в первую очередь, с позиций их органичного включения в структуру *административно-процессуальной формы*, представляющей собой цельную систему специальных административных процессуальных правовых отношений. Характерные и весьма значимые для практики применения предварительной защиты по административному иску признаки данного института концептуально включаются в систему административно-процессуальной формы, главные составляющие которой определены КАС РФ.

---

[107] Административное судопроизводство : учебник / под ред. М. К. Треушникова. М. : Городец, 2017. С. 4.

[108] См.: Концепция единого гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 248–249.

[109] Там же.

[110] Там же.

§ 3. Становление и развитие института мер предварительной защиты в системе российского административного судопроизводства (2000–2015 годы)

В настоящем параграфе диссертационной работы будет кратко рассмотрен вопрос о нормативном установлении МПЗ по административному иску в первых проектах законов (кодексах) об административном судопроизводстве и до момента принятия КАС РФ (2000–2015 гг.)[111].

Установление института предварительной защиты по административному иску в КАС РФ предопределено специальными правоотношениями в сфере организации и функционирования административной юстиции[112], то есть сам порядок обжалования (оспаривания) административного акта органа публичной власти, действия (бездействия) должностного лица включал бы в себя и возможные заявления лица, обратившегося с жалобой в суд, об обеспечении своих требований, о необходимости гарантирования исполнения принятого по делу в будущем решения. Здесь же целесообразно указать и на взаимосвязь развития процессуального законодательства об обеспечении иска (обеспечительных мерах) с формированием законодательства, устанавливающего процедуры судебного оспаривания (обжалования) решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц, наделенных публично-властными полномочиями в отношении субъектов права.

Теоретические представления о порядке нормативного процессуального правового установления и судебного применения МПЗ по административному иску развивались в 2000–2015 гг. на фоне модернизации системы судо-

---

[111] История становления и развития обеспечения иска по российскому процессуальному праву, формирования процессуального правового института обеспечения иска в России началась задолго до проведения в 1864 г. судебной реформы и включает в себя различные нормативные правовые регулирования и соответствующие этапы. См., например: *Корешкова А. О.* Формирование и развитие института обеспечения иска в России // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 50–54.

[112] См., например: *Панова И. В.* Развитие административного судопроизводства и административной юстиции // Право : журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 54–69.

производства на основе принципов юридической регламентации и практики реализации обеспечительных мер в рамках гражданского судопроизводства и судопроизводства в арбитражных судах по нормам ГПК РФ и АПК РФ соответственно. Таким образом, формирование института предварительной защиты в российском административном судопроизводстве вряд ли возможно представить без учета достижений российской теории процессуального права и зарубежных стандартов аналогичного процессуального института. Можно предположить, что эффективность данного института будет гарантирована, если при конструировании его административно-процессуальной формы будут использованы как накопленный опыт правовой регламентации в АПК РФ и ГПК РФ обеспечительных мер при разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, так и практика правового установления соответствующих судебных процедур, содержащихся в законодательстве европейских стран.

Однако еще до момента обнародования проекта КАС РФ в 2013 г. в концепциях развития нового российского законодательства об административном судопроизводстве, представленного в различных проектах законов об административном судопроизводстве, происходило уточнение назначения, юридического значения, форм и содержания предварительной защиты по административному иску.

Разработанные в России в начале 2000-х гг. проекты федеральных законов «Об административном судопроизводстве» в той или иной степени устанавливали порядок осуществления предварительной (судебной) защиты в административном судопроизводстве. Например, проект федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве» (2000–2001 гг.) определял административное судопроизводство как порядок судебной защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, их объединений, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц, их объединений от неправомерных решений и действий (бездействия) ответчиков. В число последних предлагалось включить: федеральные органы

исполнительной власти, иные федеральные государственные органы; исполнительные органы субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; избирательные комиссии и комиссии референдумов; государственных и муниципальных служащих[113]. Предварительная судебная защита в административном судопроизводстве устанавливалась в гл. 11 указанного законопроекта «Обеспечение жалобы», которая определяла виды мер по обеспечению жалобы: приостановление действия обжалуемого решения; запрещение должностному лицу, государственному или муниципальному служащему совершать определенные действия, касающиеся предмета обжалования; приостановление реализации имущества в случае предъявления жалобы об освобождении имущества от ареста (исключения из описи) в связи с делом об административном правонарушении; приостановление исполнения административного взыскания. Как видно, анализируемый институт в данном законопроекте отражал точку зрения, когда в систему административного судопроизводства включались отношения по рассмотрению дел, возникающих из публичных правоотношений, и дел об административных правонарушениях.

В проекте закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» (сентябрь 2003 г.) предусматривалась глава 11 «Предварительная защита заявленных требований», которая включала в себя три статьи (виды МПЗ, исполнение определения о МПЗ, замена и отмена МПЗ)[114]. Впоследствии, в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 55 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», был начат новый этап в создании административного процессуального законодательства в России. Следует отметить, что из предложений по установле-

---

[113] См.: Проект федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве» // *Салищева Н. Г.* Избранное. М. : РАП, 2011. С. 308.

[114] См.: Российская юстиция. 2004. № 3. С. 20.

нию норм, определяющих порядок применения обеспечительных мер при разрешении административно-правовых споров и включающих в него в том числе обеспечительные меры в производстве по делам об административных правонарушениях, авторы других законопроектов (например, ст. 81–83 гл. 11 проекта КАС Российской Федерации, разработанного Верховным Судом Российской Федерации в 2006 г.) предлагали использовать в административном судопроизводстве главу с наименованием «Предварительная защита заявленных требований»[115]. Данная глава законопроекта существенно уменьшила объем правовой регламентации установления и использования процедур применения судьями МПЗ по заявлению лица, подавшего жалобу. В результате внесенных в законопроект поправок к МПЗ заявленных требований стали относиться: а) приостановление действия обжалуемого решения; б) запрещение организациям, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему совершать определенные действия, касающиеся предмета обжалования; в) наложение ареста на имущество в пределах указанной в заявлении (жалобе) сумме требований. Однако до реального рассмотрения данного законопроекта дело не дошло[116]. Вместе с тем очевидно, что глава ныне действующего КАС РФ «Меры предварительной защиты по административному иску» также несет в своем названии отпечаток предлагаемых ранее процессуально-правовых конструкций, направленных на обеспечение требований, содержащихся в административном исковом заявлении.

Ученые, анализировавшие проект КАС РФ (2012–2015 гг.), отмечали особенности содержащихся в нем административно-процессуальных норм, обусловленных предметом разрешения споров публично-правового характе-

---

[115] URL: http://www.aasp.ru/info/articles/12/1112.html. См. также: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : проект № 381232-4 : внесен Верховным Судом Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Данный законопроект был снят с рассмотрения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 19 июня 2013 г.

[116] См.: *Шмалий О. В.* Современные тенденции развития административного судопроизводства // Наука и образование : хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42). С. 36–40.

ра и значения[117]. Можно предположить, что предварительная правовая защита, которая проявляется в возможности применения мер обеспечения административного иска в отношениях складывающегося в административной практике неравенства субъектов правоотношений, в процессуально-правовом плане предоставляет гражданам и организациям реальные юридические возможности по обеспечению равенства «спорящих сторон» и гарантированию защиты субъективных публичных прав и законных интересов «невластных субъектов» права. Авторы обращали внимание на вопросы «компенсации» существующего в материальных правоотношениях неравенства субъектов права и необходимости предоставления гражданам и организациям «действительно равных возможностей защиты прав, нарушенных органами власти», посредством установления в законе обеспечительных мер или МПЗ по административному иску.

После обнародования в марте 2013 г. проекта КАС РФ значительно повысилась вероятность закрепления раздела «Обеспечение административного иска» в разрабатываемом в то время законодательстве об административном судопроизводстве. Ознакомление с проектом КАС РФ в 2013 г. позволило сделать предположение, что авторы данного законопроекта, очевидно, ориентировались на *европейские стандарты*[118] установления в законах модели

---

[117] См., например: *Колоколов Н. А*. Принятие КАС РФ – важнейший этап формирования административной юстиции в России // Российская юстиция. 2013. № 12. С. 28–31.

[118] См., например: *Detterbeck Steffen*. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. München : Verlag C.H. Beck, 2014. S. 646–683 ; *Finkelnburg Klaus, Dombert Matthias, Külpmann Christoph*. Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Auflage. München : C.H. Beck Verlag, 2017 ; *Schmidt Rolf*. Verwaltungsprozessrecht : Sachentscheidungsvoraussetzungen und Begründetheit wichtiger Klage- und Verfahrensarten, Normenkontrollverfahren, vorläufiger und vorbeugender Rechtsschutz, Widerspruchsverfahren, 17. Aufl. Grasberg bei Bremen : Schmidt, 2015 ; *Sommermann Karl-Peter*. Rechtsstaatliche Verwaltung und effektiver Rechtsschutz // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 390–409. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7) ; *Würtenberger Thomas*. Verwaltungsprozessrecht. 3. Auflage. München : Verlag C.H. Beck, 2008. S. 211–243 ; Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Bilanz und Ausdruck / hrsg. von Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard. Wien, 2016. Здесь

процессуально-правового *гарантирования*: а) своевременной правовой защиты при разрешении в судах административно-правовых споров; б) требований, содержащихся в административном иске; в) устранения попыток противодействия производству исполнения судебного решения по административному делу; г) предотвращения причинения вреда (ущерба) правам, свободам и законным интересам.

В марте 2013 г. в Государственную Думу ФС РФ был направлен новый проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», содержащий гл. 7 «Применение мер предварительной защиты по административному исковому заявлению»[119] (ст. 87–93). Применительно к институту предварительной защиты в административном судопроизводстве определялось, что по заявлению административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц, суд может применить МПЗ по административному исковому заявлению в случаях, если: а) до принятия судом решения по административному делу или примирения сторон существует явная опасность причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; б) защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер. В качестве главной нормы предлагалась следующая: суд может приостановить полностью или в части действие оспариваемого решения, запретить совершать определенные действия, принять иные МПЗ по административному исковому заявлению в вышеуказанных случаях, если проектом КАС РФ не предусмотрен запрет на

нужно отметить, что российские эксперты критиковали проект КАС РФ за отсутствие в нем «автоматического приостановления действия оспариваемого решения». См.: *Коротеев К.* Проект Кодекса административного судопроизводства – 1 // https://zakon.ru/blog/2013/07/01/proekt_kodeksa_administrativnogo_sudoproizvodstva__1

[119] URL: http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=246960-6&02

применение МПЗ по определенным категориям *административных исковых заявлений*[120].

Проект КАС РФ, рассмотренный Государственной Думой в первом чтении в июне 2013 г., в семи статьях гл. 7 (87–93) содержал процессуальное правовое регулирование применения МПЗ по административному исковому заявлению.

17 февраля 2015 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла во втором чтении КАС РФ. Затем, 20 февраля 2015 г., данный ФЗ был принят в третьем чтении. При этом название гл. 7 КАС РФ было изменено на «Применение мер предварительной защиты по *административному иску*»; название и содержание статей указанной главы принципиально не изменились.

§ 4. Зарубежный опыт правового регулирования предварительной защиты в административном судопроизводстве

Институт предварительной защиты по административным делам установлен в процессуальном законодательстве стран, в которых на протяжении десятилетий применяются законы об административном судопроизводстве. Как правило, предварительная судебная защита идентифицируется с институтом мер обеспечения (обеспечительными мерами) в системе административного судопроизводства.

Несомненно, разработчики проекта КАС РФ использовали опыт административно-процессуального регулирования отношений, возникающих при рассмотрении административных исков в судах европейских стран, где данный институт имеет надлежащее юридическое закрепление и многолетнюю практику его применения. Следовательно, зарубежная практика включения в

---

[120] Здесь следует отметить, что сам термин «*меры предварительной защиты в административном судопроизводстве*» подвергался некоторой критике, иными словами, не воспринимался каким-то правильным институтом по сравнению с традиционными *обеспечительными мерами* в судебном процессе.

судебную систему института предварительной защиты в административном судопроизводстве имела важное значение и для разработки института МПЗ по административному иску в КАС РФ[121].

В сравнительном-правовом плане значительный интерес представляет опыт применения института предварительной защиты в административном судопроизводстве, как минимум, двух групп государств: 1) где этот институт сформировался несколько десятилетий назад (Великобритания, Германия, Франция, Бразилия, Сербия, Испания); 2) где законодательство об административном судопроизводстве развивалось при непременном учете законодательных моделей института предварительной судебной защиты в странах 1-й группы (страны 2-й группы – бывшие республики СССР[122]). Они разработали и приняли специальные законы (или кодексы), в которых устанавливались процедуры в сфере административного судопроизводства[123], например: Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики (2009 г.), Кодекс административного судопроизводства Республики Армения (2013 г.), Административно-процессуальный кодекс Грузии (1999 г.), Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики (2017 г.), Административно-процессуальный закон Латвийской Республики (2001 г., новая редакция – 2017 г.), Закон Литовской Республики «О производстве по административным делам» (1999 г.), Кодекс административного судопроизводства Украины (2005 г., новая редакция – 2017 г.), Административно-

---

[121] См., например: *Слащилин А. А.* Административная юстиция : перспективы в России в свете опыта Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 4. С. 103–119.

[122] См., например: *Альхименко А. В., Альхименко В. В.* Административная юстиция в западноевропейских странах и в России : (сравнительно-правовой анализ). М. : Издат. дом Междунар. ун-та в Москве, 2013 ; *Приженникова А. Н., Баранов В. А.* Административное судопроизводство в системе судебной власти // Lex Russica. 2014. Т. XCVI, № 6. С. 741–747.

[123] См., например: Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2013 ; Административное право зарубежных стран : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н. В. Румянцев и др.] ; под ред. *Н. В. Румянцева*. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015. С. 52–60, 88–101, 132–162, 186–192, 220–226, 246–250.

процессуальный кодекс Эстонской Республики (1999 г., новая редакция – 2015 г.)[124], Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве (2018 г.).

В настоящем параграфе диссертации будут рассмотрены характерные черты правового регулирования МПЗ на примере некоторых государств, в процессуальном законодательстве которых институт предварительной защиты имеет достаточно длительный период регламентации, а в судебной практике – объемное и результативное применение.

В *Великобритании*[125] сложилась система административного судопроизводства, осуществляемого специально учрежденными *административными судами*. Принятые в Великобритании в 1998 г. «Правила гражданского судопроизводства» являются процессуальной базой, используемой для обращения в суд с исками о судебном контроле за действиями и решениями органов публичной администрации, действующих в стране. Существует несколько видов судебного приказа, который может появиться в рамках процедуры осуществления по инициативе истца судебного контроля за законностью деятельности органов публичной администрации: *обязывающий*, *запрещающий*, *отменяющий* судебные приказы и *судебный запрет*[126]. Как правило, основа-

---

[124] См., например: Сборник законодательных актов по административному судопроизводству / под ред. Йорга Пуделька. 3-е изд. М. : Инфотропик Медиа, 2018 ; *Фоков А. П.* Административная юстиция в Российской Федерации : проблемы и законодательные решения в стране и за рубежом // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 467–479. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

[125] См.: Административный процесс : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. *М. А. Штатиной*. М. : Юрайт, 2014. С. 328–331 ; *Разгильдеев А. В.* Административное правосудие : опыт стран Европы, США и возможность его использования в России // Закон. 2013. № 11. С. 145–147 ; *Соловьёв А. А.* К вопросу о современной системе административной юстиции Великобритании // Вестник Рос. ун-та дружбы народов. Сер.: Юридические науки. 2014. № 2. С. 214–220 ; *Устюжанинова Е. А.* Современная административная юстиция в Великобритании : монография / предисл. А. Б. Зеленцова. М. : Изд-во МГОУ, 2012.

[126] *Устюжанинова Е. А.* Современная административная юстиция в Великобритании : монография / предисл. А. Б. Зеленцова. М. : Изд-во МГОУ, 2012. С. 134–148.

ниями оспаривания в суде решений, действий или бездействия органов публичной власти «в порядке судебного контроля» считаются следующие: *незаконность*, *неразумность* действия (бездействия) или решения, *несоразмерность* административной деятельности, а также «неправомерность в связи с процессуальными нарушениями (*процессуальная несправедливость*)»[127]. В качестве МПЗ, применяемой судом, может быть *судебный запрет*, который будет способствовать принятию судом «справедливого» итогового (окончательного) решения. *Правила гражданского судопроизводства* (ч. 25) определяют два вида судебного запрета: «*принудительный*» – направленный на совершение стороной определенного действия; «*ограничительный*»[128] – запрещение совершения стороной соответствующего действия. Эти запреты можно отнести к МПЗ, ибо они являются промежуточными средствами судебной защиты, носят временный характер, запрещают исполнение оспариваемого решения и направлены на предотвращение значительного (непоправимого) ущерба истцу, его правам и интересам. Институт *временного судебного запрета* является надлежащим образом структурированным и процедурно обеспеченным как для стороны, которая требует принятия данного судебного запрета (то есть для истца), так и для ответчика. Выбор и применение соответствующих средств судебной защиты в иске о судебном контроле на практике, по мнению специалистов, иногда становится затруднительным[129]. Обеспечительные меры в английской правовой системе, как считают ученые, призваны защищать права лиц, противодействовать неэффективности как «судебного процесса», так и «вынесенного судебного решения»[130].

---

[127] Там же. С. 103.

[128] См.: Там же. С. 146.

[129] См.: *Устюжанинова Е. А*. Современная административная юстиция в Великобритании : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2012. С. 23.

[130] *Селькова А. А*. Институт обеспечительных мер в правовой системе Англии // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 2. С. 41, 43. См. также: *Гландин С. В*. Основные виды обеспечительных мер по праву Англии и Уэльса // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 41.

Наиболее востребованной для теоретического анализа и при этом оказавшей заметное влияние на формирование национальных систем предварительной защиты в административном судопроизводстве разных стран является германская модель административно-правового регулирования применения мер предварительной судебной правовой защиты. Сложившаяся система административного судопроизводства в *Федеративной Республике Германии* характеризуется учреждением в судебной системе страны специализированных судебных органов – *административных судов*. Главная особенность системы административной юстиции в Германии (в соответствии с принятым в ФРГ в 1960 г. *Положением об административном судопроизводстве*, которое иногда переводят как *Закон об административных судах*[131]) – обеспечение посредством административного судопроизводства прав, свобод и интересов граждан, то есть формирование эффективной *судебной защиты прав граждан*[132].

Административное судопроизводство осуществляется на практике в соответствии с принципом так называемого розыскного (или «инквизиционного») процесса, в соответствии с которым обеспечение вынесения законного, справедливого и обоснованного решения по административному делу возлагается на суд (судью), который обязан в инициативном порядке нахо-

---

[131] Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland : Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений : пер. с нем. / [*В. Бергманн*, введ., сост.]. 2-е изд., перераб. М. : Инфотропик Медиа, 2013. С. 81–179 ; *Würtenberger Th*. Verwaltungsprozessrecht. 3. Aufl. München : Verlag C. H. Beck, 2008.

[132] См., например: *Лухтерхандт О*. Административная юрисдикция – ключевой институт демократического правового государства // Ежегодник публичного права – 2014 : Административное право : сравнительно-правовые подходы. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 163–173 ; *Зоммерманн К.-П*. Управление в условиях правовой государственности и эффективная правовая защита (Rechtsstaatliche Verwaltung und effektiver Rechtsschutz) // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 390–409. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

дить необходимые доказательства. В основе административно-судебного рассмотрения административного дела находится *иск*. Однако обращению лица в административный суд должен обязательно предшествовать административный порядок рассмотрения жалобы данного лица; таким образом, в случае неудовлетворения административным органом жалобы лица для последнего появляется возможность судебного обжалования.

В соответствии с Положением об административном судопроизводстве установлены пять видов *административно-судебных производств*: а) негативный иск – иск о признании недействительным административного акта; б) иск об обязывании административного органа издать определенный административный акт; в) общий иск об установлении, изменении или отмене правоотношения; г) установительный иск (иск о признании); д) производство по осуществлению контроля за правовыми нормами, в рамках которого выявляется соответствие норм конституционным установлениям и положениям иных законодательных актов.

Особенностью порядка разрешения дела в административном суде является возможность использования истцом института *предварительной временной правовой защиты*[133], которая может предшествовать *основному* производству по рассматриваемому в суде делу. Данный институт, включенный в структуру административного процесса в качестве исключительной меры, стал весьма востребованным в германской судебной практике из-за достаточного длительного срока рассмотрения административным судом искового заявления. *Временная* правовая защита называется так потому, что она предоставляется судом на конкретное время до принятия им в рамках искового

---

[133] См., например: *Würtenberger Th*. Verwaltungsprozessrecht. 3. Aufl. München : Verlag C. H. Beck, 2008. S. 213–243. См. также: *Слащилин А. А*. Административная юстиция : перспективы в России в свете опыта Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 4 (95). С. 117–118.

производства *окончательного решения* (определения) по делу (или до примирения сторон)[134].

В соответствии с § 80 (абз. 5) и § 123 Положения об административном судопроизводстве различаются *два вида* предварительной временной правовой защиты. Прежде чем рассмотреть меры временной правовой защиты и производство по принятию временного распоряжения (решения), необходимо отметить, что два средства обжалования (заявление возражения на административный акт и иск об оспаривании) влекут за собой *отлагательное (приостанавливающее) действие*. Данное правило может применяться также и в отношении (1) правообразующих административных актов, (2) административных актов о признании и (3) административных актов двойного действия (§ 80а Положения об административном судопроизводстве).

1. *Первый вид предварительной правовой защиты* заключается в том, что суд, рассматривающий дело по существу, по ходатайству (заявлению) может принять распоряжение (определение) об установлении МПЗ; с этого момента обжалование акта выполняет функцию так называемого *отлагательного (приостанавливающего) действия* акта полностью или в части. Такой порядок применяется в случае, если в суд для разрешения по существу направляется *иск об оспаривании административного акта*. По общему правилу, изданный административный акт, который, по мнению истца, носит в отношении него обременительный характер, вступает в законную силу с момента вручения данного акта адресату (в соответствии с § 43 (абз. 1) принятого в Германии в 1976 г. *Закона об административном производстве* административный акт вступает в силу по отношению к тому лицу, в отношении которого он принят либо чьи интересы он затрагивает, с момента его объявления указанным лицам). Следовательно, с данного момента лицо, которому

---

[134] Для сравнения с применяемыми Федеральным конституционным судом Германии мерами предварительной защиты (временного запрета суда), созданным стандартом правоприменения, а также критериями допустимости и приемлемости указанных мер см.: *Блохин П.* Защита основных прав средствами конституционного правосудия в Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3 (100). С. 99–100.

адресован административный акт, обязано его соблюдать вне зависимости от его соответствия закону. Лицо может обжаловать вынесенный в отношении него административный акт, направив в административный орган свое *возражение*, или обратиться в суд с *исковым заявлением*. Следствием таких действий заявителя становится так называемое *отлагательное действие* самого обжалования, то есть «срабатывает» *отлагательный эффект* использованного в предварительном производстве средства обжалования.

Приостановление исполнения административного акта может наступить и по решению самого административного органа. Издавший акт административный орган обязан вынести постановление по заявленному возражению относительно данного акта; вместе с этим он может приостановить исполнение административного акта в случаях, когда в соответствии с абз. 2 и § 80 Положения об административном судопроизводстве отменяется применение *отлагательного действия* обжалования (например, при принятии сотрудником полиции неотложного распоряжения). Если в отношении лица выдвинуто требование по уплате государственных платежей и расходов, то административный орган может приостановить исполнение административного акта взамен на предоставление надлежащего обеспечения. Приостановление исполнения административного акта происходит в данном случае потому, что ставится под обоснованное сомнение правомерность оспоренного административного акта либо установлена несправедливость наступления последствий исполнения административного акта в отношении лиц, обязанных уплатить государственные платежи и расходы, либо эти последствия становятся несопоставимыми с реальными преимуществами публичных интересов.

Отлагательное действие означает «запрещающее» исполнение административного акта полностью или в части, «предотвращающее» наступление отрицательных и нежелательных для истца последствий исполнения оспариваемого в суде административного акта. Иначе говоря, административному органу запрещено принимать на основании оспоренного (обжалованного)

административного акта какие-либо фактические или правовые меры в течение всего срока *приостанавливающего действия*, ставшего результатом обжалования соответствующего акта. Вместе с тем на практике может возникнуть ситуация, когда административный акт признается законным (действительным) и начинает приводиться в исполнение. Это становится возможным, например, в случае необходимости принятия административным органом срочных мер, когда требуется немедленное решение административно-правовой проблемы, а само обжалование административного акта в этом случае не приводит к приостановлению его исполнения. Случаи, когда отлагательное действие обжалования административного акта не действует, определены в абз. 2 § 80 Положения об административном судопроизводстве (например, при требовании уплаты государственных платежей и расходов; в случае принятия сотрудниками полиции неотложных распоряжений и иных мер).

Однако для обеспечения прав и интересов гражданина, которому адресован обременяющий его положение административный акт, предоставляется право требования восстановления *приостанавливающего действия*. Таким образом, здесь идет речь о принятии судом решения о *восстановлении* отлагательного (приостанавливающего) действия полностью или в части в случае, определенном в п. 4 (абз. 2) § 80 Положения об административном судопроизводстве. Суд при решении вопроса о восстановлении приостанавливающего (отлагательного) действия должен исходить из интересов всех сторон; только с учетом этого обстоятельства суд может принять решение об оставлении в силе распоряжения административного органа о немедленном исполнении оспариваемого административного акта или решение о восстановлении приостанавливающего действия средства *обжалования* (возражения или иска), относящегося к существу рассматриваемого дела. Выбор одного из указанных решений зависит от того, насколько велика вероятность удовлетворения поданной жалобы и каковы масштабы наступления в результате удовлетворения содержащихся в жалобе требований последствий для лиц,

участвующих в деле. Указанная норма определяет случаи, когда применение отлагательного действия отпадает (или прекращается), а именно: когда немедленное исполнение административного акта обусловлено необходимостью обеспечения (а) публичных интересов, (б) интересов участника судебного процесса либо (в) преимущественных (преобладающих) интересов по сравнению с интересами административного органа, который принял административный акт или обязан вынести постановление по заявленному *досудебному возражению*. Такой подход объясняется тем, что административный суд вправе рассмотреть дело лишь при соблюдении в рамках предварительного производства по делу *требования подачи досудебных возражений* на административный акт, который оспаривается в суде.

Ходатайство о применении МПЗ допускается еще до подачи иска об оспаривании административного акта. В случае, если в момент принятия постановления об установлении МПЗ административный акт был уже исполнен, то суд вправе принять решение об отмене исполнения акта. Восстановление отлагательного действия может быть поставлено в зависимость от предоставления обеспечения либо иных встречных обязательств, либо ограничено определенным сроком. Суд, рассматривающий дело по существу, может в любой момент изменить или отменить определение в отношении ходатайств по установлению отлагательного действия, то есть по установлению МПЗ.

Отлагательное (приостанавливающее) действие *обжалования* административного акта (возражения или иска об оспаривании) должно быть прекращено: (1) ввиду невозможности его пересмотра («неопровержимость» административного акта) или (2) в случае, если иск об оспаривании был отклонен в суде первой инстанции. В последнем случае отлагательное действие прекращается через три месяца по истечении установленного законом срока для обоснования жалобы, поданной на постановление об отклонении в суд вышестоящей инстанции. Данное правило может также применяться тогда, когда исполнение акта приостановлено административным органом либо отлагательное действие было восстановлено или установлено судом, если толь-

ко административный орган не приостановил исполнение акта до наступления невозможности пересмотра административного акта. По заявленному ходатайству Высший административный суд может продлить срок отлагательного (приостанавливающего) действия (абз. 1–2 § 80b Положения об административном судопроизводстве).

2. *Второй вид предварительной правовой защиты*. В соответствии с § 123 Положения об административном судопроизводстве (производство по принятию временного решения) определяется, что суд по ходатайству лица может еще *до предъявления иска* принять определение о необходимости применения мер обеспечения в отношении предмета спора в случае, если очевиден риск, что в условиях изменения существующего правового положения реализация права заявителя станет невозможной, либо будет существенно затруднена (осложнена). В этом производстве главным определяющим моментом для принятия *временного распоряжения* (решения об установлении временной правовой защиты) по ходатайству является необходимость урегулирования интересов участвующих в деле лиц. Актуальность временной правовой защиты обосновывается в данном случае возбуждением *обязывающего иска* (то есть иска *об обязывании* административного органа издать определенный административный акт), общего *иска об установлении*, изменении или отмене правоотношения, а также *иска о признании* (установительный иск).

Распоряжение о временной правовой защите представляет собой в данном случае гарантию эффективности защиты, так как направлено на предотвращение принятия в будущем бесполезного для гражданина (не содержащего для него желаемых им последствий) окончательного решения по существу дела. Более того, временное распоряжение направлено на обеспечение неизменности конкретного правового положения субъектов права и сложившегося для них состояния правоотношений, то есть издается с целью предотвращения их изменения или прекращения. Обеспечительные определения суда могут также допускаться с целью урегулирования (распоряжение об урегу-

лировании) временного правового положения, связанного со спорным правоотношением, если такое урегулирование (прежде всего в рамках длительных правоотношений) будет признано необходимым для предотвращения наступления существенного ущерба, предотвращения совершения насильственных действий либо по иным причинам. *Определения* об установлении мер обеспечения в административном судопроизводстве выносятся судом, разрешающим дело по существу. К таким судам относятся: административный суд первой инстанции и апелляционный суд, в случае если им также дело разрешается по существу.

Здесь важно отметить, что установленные в абз. 1–3 § 123 Положения об административном судопроизводстве правила не могут применяться в отношении случаев, регламентированных в § 80 и § 80а, то есть когда речь идет об установлении МПЗ (отлагательного действия) при рассмотрении иска об оспаривании административного акта. Иначе говоря, если в судебном производстве по существу дела идет речь об иске об оспаривании, то тогда в качестве возможной временной правовой защиты может рассматриваться заявление, поданное по правилам § 80 (абз. 5) Положения об административном судопроизводстве. При всех остальных формах судебного производства должно использоваться заявление о принятии судом определения в соответствии с § 123 Положения об административном судопроизводстве.

Таким образом, указанные две формы судебного производства по установлению предварительной временной правовой защиты применяются в Германии в необходимых случаях и с учетом временного действия решений (определений) о применении временной правовой защиты до принятия окончательного решения по существу дела; в этих условиях суд лишь в ограниченной форме рассматривает как фактические материалы дела, так и правовые условия возникновения спорных правоотношений и возможных путей разрешения дела.

Административная юстиция *Франции* исследована в российской специальной литературе советского и постсоветского периодов весьма детально[135]. Французская административная система включает также *административные трибуналы первой инстанции* и *апелляционные* административные трибуналы.

В структуре правил административной процедуры разрешения административными трибуналами правовых споров находится так называемая *отсрочка исполнения* административного акта, которая начинает действовать в результате принятия судьей решения по требованию истца о необходимости дать распоряжение администрации прекратить применение оспариваемого акта до момента принятия окончательного решения по делу[136]. В этом и заключается институт предварительной правовой защиты в процессе разрешения административного спора, который, кстати, компенсирует весьма длительный срок рассмотрения административным судом дела и принятия по нему окончательного решения («медлительность административной юстиции»). Следующими характерными моментами действия института *отсрочки исполнения* административного акта являются: 1) констатация весомости оснований оспоренного административного акта, демонстрирующих признаки его противоправности; 2) наступление «трудно исправимых» последствий в случае исполнения оспоренного истцом административного акта. Получение

---

[135] См., например: *Брэбан Г.* Французское административное право. М. : Прогресс, 1988. С. 349–477 ; *Ведель Ж.* Административное право Франции / под ред. М. А. Крутоголова. М. : Прогресс, 1973 ; *Звягинцев С. Е.* Принципы определения подсудности административных споров во Франции // Государство и право. 2014. № 2. С. 106–108 ; *Соловьёв А. А.* Французская модель административной юстиции : монография / Финансовый ун-т при Правительстве РФ, кафедра административного и информационного права. М., 2014. URL: http://www.fa.ru/chair/pravoia/research/publications/Documents/Соловьёв ; Способы разрешения споров в разносистемных правопорядках / *Ю. А. Артемьева, Е. П. Ермакова, Н. А. Ковыршина, Е. П. Русакова*. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 333–346 ; *Чечот Д. М.* Административная юстиция : теоретические проблемы. Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. С. 32–36.

[136] См.: *Оби Ж.-Б.* Административный спор // Общие сведения об административном праве во Франции / Организация технического сотрудничества. 3-е изд. М., 1995. С. 70.

судебной отсрочки исполнения административного акта может применяться как в обычном порядке, так и в ускоренном.

В *Испании*[137] в 1998 г. был принят *Закон об административном процессе*, в котором регламентируется как институциональное устройство судебной системы (включая создание специализированных судебных составов в общих судах для рассмотрения административных дел), так и подведомственность судам административных дел; определение порядка заявления исковых требований в процессе рассмотрения материалов дела и подачи ходатайства о применении МПЗ, с тем чтобы во всех возможных складывающихся правовых обстоятельствах (юридических делах), в которых должны быть защищены права или законные интересы частного лица, предварительная правовая защита стала бы действенным средством обеспечения и защиты граждан, и, в конечном счете, формировались бы расширенные возможности для исполнения судебного решения, направленного против публичного управления, когда его результаты нарушают права и интересы отдельных лиц. Таким образом, разные виды административных исков определяют и особенности дифференцированного правового регулирования определения МПЗ в соответствии с заявленными исковыми требованиями.

В соответствии со ст. 129.1 Закона об административном процессе участники производства по делу на любом этапе его рассмотрения могут требовать установления *мер обеспечения эффективности* судебного решения. По мнению испанских ученых, такой подход законодателя является лучшим решением данной проблемы, так как в каждом конкретном случае облегчает

---

[137] О создании, развитии и содержании испанской административной юстиции см., например: *Sommermann K.-P.* Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978. Berlin, 1984 ; Die Reform des Verwaltungsprozessrechts in Spanien (La reforma del proceso contencioso-administrativo en Espana) / *K.-P. Sommermann* (Hrsg.). Speyer : Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 2005 ; *Josep Ramon Fuentes i Gaso*. Legitimation und Gegenstand des Verwaltungsstreitverfahrens in der Prozessordnung von 1998 // Die Reform des Verwaltungsprozessrechts in Spanien (La reforma del proceso contencioso-administrativo en Espana) / *K.-P. Sommermann* (Hrsg.). S. 103–136 ; *Соловьёв А. А*. Зарубежный опыт организации административной юстиции : монография. М., 2014. С. 45–55.

принятие необходимых обеспечительных мер, которые сложно предусмотреть законодателю в законе во всех возможных случаях оспаривания действий (бездействия) и решений органов публичной власти[138]. Позитивные МПЗ невозможно будет установить, если исковые требования являются только требованиями по отмене административного акта. В таких случаях остается только отмена исполнения акта, так как нельзя в рамках предварительной защиты достичь большего, чем в самом окончательном решении. Гибкость, которая характеризует правовое регулирование МПЗ, показывает, кроме того, возможность применения чрезвычайных мер правовой защиты, а в случаях бездействия органов публичного управления требуется применение МПЗ еще до подачи жалобы.

Сложной проблемой в испанском законодательстве об административном процессе является установление критериев для принятия решения о применении МПЗ. Закон об административном процессе 1998 г. содержит два вида правового регулирования издания определения об установлении МПЗ: в соответствии со ст. 130 указанного закона; и – отдельно для случаев оспаривания бездействия органов публичного управления и использования на практике «неформальных» административных действий (процедур) – в соответствии со ст. 136.1 закона. Статья 130 закона содержит два критерия: во-первых, МПЗ «могут быть приняты лишь в случаях, когда исполнение административного акта или применение его предписания могли бы повлечь утрату законодательно установленной цели данного правового средства»; во-вторых, МПЗ могут быть отклонены, если их введение могло бы существенно неблагоприятно воздействовать на благополучие общественности или интересы третьих лиц. Критерий Закона об административном процессе для принятия мер временной правовой защиты заключается в необходимости га-

---

[138] См.: *Joaquim Ferret i Jacas*. Die Maßnahmen des einstweiligen Rechtsschutzes // Die Reform des Verwaltungsprozessrechts in Spanien (La reforma del proceso contencioso-administrativo en Espana) / *K.-P. Sommermann* (Hrsg.). Speyer : Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 2005. S. 152.

рантирования определения цели правового средства (например, административного акта) с учетом интересов всех участников возникшего правового спора.

Важным правовым средством, заключенным в арсенале административной юстиции, является институт *обеспечительных мер* по законодательству *Бразилии*[139]. К видам обеспечительных мер, которые могут применяться бразильскими судами в сфере реализации административной юстиции, относятся: *предварительный судебный запрет* и *денежная компенсация* нарушенного права «согласно прецедентам Верховного суда Бразилии»[140]. По сведениям ученых, главной проблемой в сфере осуществления судебного контроля за административными решениями является уклонение административных органов от исполнения судебных определений по принятию мер обеспечения. К числу объяснений отсутствия желания и активности в исполнении обеспечительных мер, например, относится констатация ими противоречия неотложных обеспечительных мер публичным интересам; при этом административные органы требуют как приостановления исполнения определения суда об установлении мер обеспечения, так и приостановления исполнения судебного акта (постановления) по делу. Как правильно указывают исследователи, данные требования органов публичной власти вряд ли находятся в соответствии с требованиями *состязательной процедуры*[141].

Закон *Сербии* «Об административных спорах» (2009 г.) устанавливает порядок разрешения административных споров в Административном суде (в Сербии учрежден и действует один Административный суд, осуществляю-

---

[139] См.: *Перлинжейру Р.* Система административной юстиции Бразилии : сравнительно-правовой анализ // Государство и право. 2015. № 7. С. 75–90 ; *Его же*. Исторические перспективы административной юстиции в Латинской Америке : борьба континентально-правовой традиции и влияния США // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 10–39. См. также : *Соловьёв А. А*. Реализация нормоконтроля как института административного судопроизводства в странах Латинской Америки // Вестник гражданского процесса. 2018. № 4. Т. 8. С. 206–228.

[140] *Перлинжейру Р.* Система административной юстиции Бразилии : сравнительно-правовой анализ // Государство и право. 2015. № 7. С. 81.

[141] См.: Там же.

щий функцию судебного контроля за деятельностью административных органов)[142]. Законодательство о порядке разрешения административного спора устанавливает и институт предварительной судебной защиты. Направленный в административный суд иск не обладает признаками *отлагательного действия*. Вместе с тем стороны могут заявлять в суде ходатайства о приостановлении исполнения оспариваемого административного акта до момента завершения судебного разбирательства, если вследствие исполнения акта истцу может быть причинен «непоправимый вред»[143]; при этом отсрочка исполнения акта не противоречит интересам общества и не влечет для другой стороны процесса или для иных лиц существенного (или непоправимого) вреда. В отдельных случаях у истца имеется возможность заявить о применении МПЗ (о приостановлении исполнения административного акта) и до возбуждения производства по делу (например, в так называемом срочном случае). По сведениям В. Цуцича, предварительная защита в виде отсрочки (приостановления) исполнения административного акта применяется: когда оспариваются акты о сносе самовольной постройки; когда у стороны появились обоснованные опасения причинения ей неисправимого вреда, приводящего в будущем, возможно, и к банкротству; в случае выплаты согласно оспариваемому акту денежной суммы (например, налогов или таможенных пошлин)[144]. Критические суждения В. Цуцича касаются вопроса о пробелах в установлении различных видов МПЗ. Во-первых, законодательством Сербии установлена только одна МПЗ – приостановление действия оспариваемого административного акта (отсрочка исполнения). Таким образом, судом не используется в полной мере потенциал института предварительной судебной защиты по делам, возникающим в сфере публичных правоотношений. Во-вторых, целесообразно предусмотреть формы и способы предотвращения злоупотреб-

---

[142] См.: *Цуцич В*. История развития и актуальное состояние судебного контроля за деятельностью административных органов в Сербии // Судья. 2018. № 3. С. 53–64.

[143] *Цуцич В*. История развития и актуальное состояние судебного контроля за деятельностью административных органов в Сербии // Судья. 2018. № 3. С. 59.

[144] См.: Там же.

лениями возможностями предварительной правовой защиты в судебном процессе. В-третьих, предлагается установить срок, в течение которого Административный суд должен рассмотреть дело по оспариванию административного акта, исполнение которого по ходатайству истца было приостановлено[145].

Законодательство об административном судопроизводстве в *Украине* основывалось на соответствующих теоретических концепциях, разработанных в этой стране авторами в начале 2000-х гг.[146]. Можно предположить, что на создание украинской модели института предварительной судебной защиты (применения обеспечительных мер) большое влияние оказала германская модель отменяющего (или отлагательного) действия примененных судом обеспечительных мер (*Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs; Vorläufiger Rechtsschutz*[147]). С 2005 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Украины[148]. По мнению украинских ученых, рассмотрение судом вопроса о применении обеспечительных мер (или мер по обеспечению иска в административном процессе) имеет достаточное законодательное ре-

---

[145] См.: Там же.

[146] См., например: Административная юстиция : европейский опыт и предложения для Украины / авт.-сост. *И. Б. Колиушко*, *Р. А. Куйбида*. Киев : Факт, 2003 ; *Стефанюк В. С.* Судовий адміністративний процесс : монографія. Харків : Консум, 2003.

[147] См.: *Bull H. P.*, *Mehde V.* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltugngslehre. Heidelberg : C. F. Müller, 2009. S. 441–445 ; *Reitemeier Ch.* Vorgaben des Verfassungsrechts und des internationalen Rechts für die Ausgestaltung des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 831. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

[148] См.: Кодекс адміністративного судочинства Украіны : наук.-практ. комент. / Центр політико-прав. Реформ ; за заг. ред. *Р. О. Куйбіди*. 3 вид., допов. К. : Юстініан, 2009. См. также: *Брежнев О. В.* Организация и компетенция административных судов : опыт Украины // Российская юстиция. 2011. № 12 ; *Тимченко Г. П.* Административное судопроизводство в Украине : (краткий обзор) // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 831–845. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

гулирование[149]. В настоящее время в соответствии с Законом Украины от 3 октября 2017 г. № 2147-VIII, внесшим существенные изменения и дополнения в КАС Украины, обеспечению иска посвящена гл. 10 этого кодекса (ст. 150–158).

Согласно ч. 1 ст. 150 КАС Украины суд по заявлению участника процесса или по собственной инициативе может принять установленные в КАС меры обеспечения иска в случаях, когда:

а) непринятие таких мер может существенно усложнить или сделать невозможным исполнение решения суда, а также обеспечение эффективной защиты либо восстановления нарушенных или оспариваемых прав либо интересов истца, за защитой которых он обратился (или намерен обратиться) в суд. В более развернутом виде здесь идет речь: о существовании явной (очевидной) опасности причинения вреда правам, свободам и интересам истца до принятия окончательного решения по административному делу; об отсутствии в будущем вследствие непринятия судом обеспечительных мер возможности реальной защиты прав, свобод и интересов истца даже в результате удовлетворения его исковых требований (то есть защита этих прав станет невозможной без принятия этих мер); о возможности возникновения ситуации, когда в случае удовлетворения иска становится необходимым применение весьма значительных усилий, расходов или совершения специальных действий с целью восстановления прав истца; сюда же относится устранение возникших существенных издержек для достижения указанной цели;

б) очевидны признаки как противоправности решения, действия (бездействия) субъекта властных полномочий, так и нарушения таким решением, действием (бездействием) прав, свобод или интересов обратившегося в суд лица (очевидная неправомерность (незаконность) принятого решения или со-

---

[149] См.: *Куйбида Р. А.* Становление и особенности административной юстиции в Украине // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 808. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

вершенного действия (бездействия) соответствующего органа публичной администрации; при этом действительно необходимо учитывать явные признаки неправомерности административного акта).

К обеспечительным мерам относятся: приостановление действия оспариваемого индивидуального административного акта или нормативного правового акта; запрет ответчику совершать определенные действия; установление ответчику обязанности по совершению определенного действия; запрет для других лиц совершения действий, касающихся предмета административного спора; приостановление взыскания в бесспорном порядке, проводимого на основании исполнительного документа.

Если суд не применил соответствующие меры обеспечения иска, то оспариваемое решение субъекта властных полномочий продолжает реально действовать, несмотря на заявленные исковые требования и начатое по административному делу производство. Суд вправе применить несколько мер по обеспечению иска. Закон устанавливает необходимость соблюдения условия *соразмерности* принимаемой меры обеспечения иска заявленным истцом требованиям. Суд должен также принимать во внимание условие *соотносимости* защищаемых посредством принятия обеспечительных мер прав или законных интересов истца и наступающих для соответствующих лиц последствий в результате принятия судом мер обеспечения иска. В ст. 152 КАС Украины определяются форма и содержание заявления о принятии судом обеспечительных мер. Заявление об обеспечении иска должно подаваться в суд в письменной форме. В заявлении должно содержаться обоснование необходимости обеспечения иска и предлагаться конкретная обеспечительная мера. Статья 154 КАС Украины определяет порядок рассмотрения судом заявления об обеспечении иска.

Активность суда проявляется на данном этапе производства по делу в том, что, рассматривая заявление об обеспечении иска, суд может пригласить лицо, желающее применения обеспечительной меры с целью получения дополнительных объяснений и доказательств, подтверждающих необходимость

применения судом мер обеспечения иска. В случае когда, по мнению суда, предоставленные заявителем объяснения и доказательства недостаточны для решения вопроса о применении обеспечительных мер, суд, предварительно извещая об этом заинтересованные стороны, может рассмотреть данный вопрос в судебном заседании. Суд (в зависимости от обстоятельств дела) может обеспечивать иск в полной мере или в части. На завершающем этапе, принимая постановление по обеспечению иска, суд указывает вид и основания применения обеспечительной меры. Постановление об обеспечении иска или отказе в обеспечении иска может быть обжаловано в установленном порядке. Суд может отменить обеспечение иска по мотивированному ходатайству участника административного процесса либо по своей инициативе.

Логичными в системе административного судопроизводства выглядят и правила по возмещению убытков, причиненных принятием решения об обеспечении иска (ст. 158 КАС Украины). Ответчик или другое лицо, права и законные интересы которого были нарушены мерами обеспечения иска, имеет право на возмещение убытков, причиненных обеспечением иска, за счет лица, по ходатайству которого суд применил данные обеспечительные меры. Такой порядок действует, например, в случае оставления иска без рассмотрения, прекращения производства по административному делу по установленным в КАС основаниям, принятия судом решения о полном или частичном отказе в удовлетворении иска.

Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики[150] (принят 27 января 2011 г.; вступил в силу с 1 января 2012 г.) устанавливает весьма детализированный порядок применения мер предварительной защиты. Кстати, именно термин «*Первоначальная правовая защита*» (гл. 24 указанного кодекса) и используется эстонским законодателем при установлении мер обеспечения административного иска. Здесь следует отметить несколько

---

[150] См.: *Ермошин Г. Т.* Организация судебной власти в Эстонской Республике // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 9–12 ; *Слабоспицкий А. С.* Порядок разрешения экономических споров в Республике Эстония // Российский судья. 2016. № 11. С. 61–64.

принципиальных моментов: а) с требованием об установлении предварительной защиты в административный суд может обратиться сам заявитель («податель жалобы»), при этом необходимо мотивированное ходатайство; б) суд применяет обеспечительные меры и по собственной инициативе; в) предварительная правовая защита может применяться на каждой стадии производства в суде; г) основанием установления обеспечительных мер является невозможность исполнения окончательного решения административного суда по иску заявителя или необходимость преодоления значительных трудностей для этого, то есть когда исполнительное производство сопряжено с разрешением многих сложных юридических ситуаций.

К мерам первоначальной правовой защиты относятся: а) приостановление действия или исполнения оспариваемого административного акта; б) запрет издания оспариваемого административного акта или совершения обжалуемого действия; в) возложение обязанности на административный орган по изданию административного акта, совершению соответствующего действия или прекращению уже осуществляемого действия; г) применение установленных в Гражданском процессуальном кодексе мер по обеспечению иска; д) наложение ареста на имущество (в том числе включение в регистр отметки как о самом судебном споре, так и отметки о запрете по распоряжению имуществом); е) установление запрета для адресата административного акта осуществлять деятельность, предусмотренную в административном акте, или возложение на него обязанности по осуществлению соответствующей деятельности (определение условий деятельности, предъявление требования о предоставлении подателю жалобы гарантий осуществления деятельности). По решению административного суда в каждом деле могут применяться несколько мер первоначальной правовой защиты. Отличительными признаками процедуры применения предварительной правовой защиты по законодательству Эстонской Республики являются констатации, в соответствии с которыми права, обязанности или запреты, появившиеся в результате принятия судом определения о применении меры первоначальной

правовой защиты, считаются действительными до момента вступления в законную силу окончательного решения суда административному делу; таков же правовой режим действия административного акта, изданного на основе определения о первоначальной правовой защите.

Участник судебного процесса вправе подать непосредственно в вышестоящий суд частную жалобу на принятое судом постановление о применении меры первоначальной правовой защиты или на постановление об оставлении без удовлетворения ходатайства о применении такой меры. Суд имеет право, по ходатайству участника процесса или по своей инициативе (на любой стадии процесса), отменить или изменить постановление о применении мер первоначальной правовой защиты. Суд обязан извещать других участников процесса о заявленном ходатайстве по замене меры первоначальной правовой защиты или о ее отмене с целью обеспечения им возможности представления возражений. При этом суд не обязан информировать участников процесса, в случае если такое извещение существенно замедлило бы процедуру предварительной защиты, что, в свою очередь, создавало бы явную опасность защите прав и интересов, для обеспечения которых и принимались меры правовой защиты. Неисполнение постановления суда о применении мер первоначальной правовой защиты может стать для административного суда основанием для наложения на соответствующее лицо штрафа в порядке, установленном в Административно-процессуальном кодексе Эстонской Республики.

Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики устанавливает порядок применения МПЗ. В законе эти меры называются «защитой временного характера» (или «*меры защиты временного характера, применяемые в судебном порядке*») (ст. 40–44 гл. VII Административно-процессуального закона Азербайджанской Республики)[151]. Согласно ука-

---

[151] О порядке применения защиты временного характера см., например: *Баширов Ч. А*. Полтора года после введения в действие Административно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики : опыт административных судей по применению но-

занному закону с целью получения от суда защиты временного характера лицо вправе обращаться в суд с заявлением о приостановлении исполнения административного акта или о принятии других мер обеспечения, которые и будут обеспечивать иск или охранять соответствующие права истца. С таким обращением (заявлением) можно обратиться в суд как до подачи самого иска, так и одновременно вместе с подачей иска; существует также возможность обращения в суд и в ходе самого судебного заседания.

Суд имеет возможность принятия решения об установлении мер защиты временного характера в виде наложения на ответчика обязанности совершения определенных действий или в виде запрета совершения действий; имеется также и еще один вид мер защиты временного характера – «возложение обязанности претерпеть определенные действия».

Если лицо направило жалобу на административный акт в соответствующий административный орган (обжалование в административном порядке), то тогда оно должно заявить ходатайство о применении мер защиты временного характера в соответствующий административный орган. При таких условиях данное лицо имеет право обратиться в суд с заявлением лишь в том случае, если данный орган не удовлетворит заявленное ходатайство в течение 15 дней.

В ст. 42 Административно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики устанавливается порядок вынесения судом определения о защите временного характера на основании заявления третьего лица, в случае если оно направило иск против административного акта, который был принят в отношении другого лица и имеет в отношении него так называемый благоприятный характер.

вого закона, его преимущества и недостатки // Ежегодник публичного права – 2014 : Административное право : сравнительно-правовые подходы. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 294–303 ; *Алиев М. Н.* Создание административной юстиции как средства правовой защиты в Азербайджане // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 846–854. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

Если суд в результате первичного исследования материалов административного дела, фактических и юридических обстоятельств дела приходит к ясному выводу и убеждению в том, что имеется большая вероятность удовлетворения иска («успешного разрешения иска»), то на основании ходатайства истца суд может вынести *определение* о приостановлении исполнения административного акта. Если процесс рассмотрения материалов административного дела не дает уверенности в удовлетворении иска («неясность успешности иска»), то суд может вынести определение об установлении мер временной защиты лишь после всестороннего рассмотрения всех материалов дела и полномасштабной оценки имеющихся в деле обстоятельств. В законе установлена для суда также возможность вынесения определения о приостановлении исполнения административного акта в соответствии с так называемыми «определенными условиями».

Еще до вынесения определения об установлении мер временной защиты по заявлению о приостановлении исполнения административного акта суд вправе возложить на ответчика обязанность воздержаться от совершения действий, направленных на исполнение административного акта. *Вынесенное судом определение о применении мер защиты временного характера приостанавливает исполнение административного акта до окончательного рассмотрения дела судом по существу*. Отказ суда в установлении мер защиты временного характера может быть обжалован.

Основаниями для вынесения судом определения о применении мер защиты временного характера являются: а) необходимость «первичного срочного урегулирования» в связи с тем, что возможное изменение сложившихся в данный момент обстоятельств по делу («существующего положения») приведет к невозможности либо существенным затруднениям защиты прав заявителя (истца); б) вероятность заявления истцом имущественных требований (притязаний) к ответчику, которая была установлена судом в процессе предварительного (первичного) рассмотрения материалов административного дела. При рассмотрении административного дела по существу суд может изме-

нить или отменить вынесенное определение об установлении мер защиты временного характера. При этом участники судопроизводства вправе заявить ходатайство об изменении или отмене определения о применении мер защиты временного характера.

Принятый 25 января 2017 г. *Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики*[152] определяет, что судья может разрешать вопрос об обеспечении иска в порядке подготовки дела к судебному разбирательству; при этом ст. 116–120 устанавливают институт *обеспечения иска*. В соответствии с ч. 1 ст. 116 указанного кодекса суд по мотивированному ходатайству истца или по собственной инициативе может принять меры по обеспечению иска; обеспечение иска допускается на любой стадии судопроизводства, если непринятие обеспечительных мер может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда или если очевидны признаки противоправности административного акта, действия (бездействия) административного органа. Определение по вопросам обеспечения иска может быть обжаловано; однако обжалование определения не приостанавливает его исполнения. В данном кодексе имеется норма, согласно которой, если истцу будет отказано в удовлетворении заявленных требований, то принятые меры обеспечения иска сохраняются до вступления в законную силу решения суда. При этом суд может одновременно с принятием решения или после этого вынести определение об отмене мер обеспечения иска. После вступления в законную силу решения об отказе в иске ответчик или иное лицо, в отношении которых приняты меры обеспечения, вправе посредством предъявления соответствующего иска потребовать от истца возмещения убытков, причиненных им мерами по обеспечению иска, принятыми по просьбе истца.

В 2014 г. был опубликован проект (модельный закон) Административно-процессуального кодекса, разработанный при поддержке Германского

---

[152] URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520

общества по международному сотрудничеству (GIZ)[153]. В ст. 42 данного модельного закона устанавливается порядок применения института *предварительной защиты права*. Это означает, что иск об оспаривании (когда административный истец может требовать полной или частичной отмены административного акта (решения органа исполнительной власти), «налагающего какие-либо обременения на истца») имеет так называемое *отлагательное действие*.

Предварительная судебная защита направлена на обеспечение *эффективности*[154] правовой защиты субъектов права. Принцип «отлагательного действия» обеспечивает *своевременность* правовой защиты. С его помощью достигается цель предотвращения причинения истцу вреда или наступления для него неблагоприятных последствий («обременительных» или «обременяющих мер») в связи с тем, что в момент принятия судом решения по административному делу возникла бы ситуация, когда становилось бы невозможным реальное исполнение принятого судебного решения, ибо в результате исполнения адресованного лицу административного акта уже наступили неблагоприятные для него последствия, которые и были предусмотрены самим административным актом.

Проект модельного закона «Административно-процессуальный кодекс» среди видов административных исков в системе административного судопроизводства предусматривает *иск об исполнении обязательства* (ст. 19), под которым понимается требование истца о вынесении органом исполнительной власти (административным органом) желаемого для истца решения (административного акта), в случае если административный орган от-

---

[153] См.: Административно-процессуальный кодекс : концепция, модельный закон и комментирование / под науч. ред. *Йорга Пудельки* = Verwaltungsprozesskodex : Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung / *Jörg Pudelka* (Hrsg.). Берлин : BWV Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014.

[154] О праве на эффективную правовую защиту см., например: *Munding Ch.-D.* Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz im Rechtssystem der Europäischen Union // Schriften zum Europäischen Recht / Hrsg. S. Magiera, D. Merten, M. Niedobitek, K-P. Sommermann. Band 149. Berlin : Duncker & Humblot, 2010.

казал в издании такого акта или бездействует (не принимает административный акт). Использование института предварительной правовой защиты применительно к данному виду административных исков заключается в том, что в соответствии с ходатайством заявителя суд может обязать (принудить) орган исполнительной власти издать административный акт, содержащий *временное решение* заявленных требований с целью обеспечения исполнения обязательств. Следовательно, такое временное решение административного органа будет направлено на обеспечение права административного истца по заявленным требованиям до вынесения судом окончательного решения по существу административно-правового спора; временное решение носит явно обеспечительный характер заявленных в иске требований. Такое судебное решение допускается в следующих случаях: 1) если заявителю «угрожает» наступление несоразмерного (чрезмерного) вреда, и при этом отсутствуют какие-либо имеющие значение для данного дела преобладающие публичные интересы или интересы третьих лиц; 2) если отказ в принятии решения или бездействие административного органа в принятии решения (непринятие решения), о котором истец подал заявление, представляет собой явно *противоправное* (незаконное, немотивированное, произвольное, чрезмерно бюрократическое, имеющее явные коррупционно-содержащие признаки и факторы) решение.

МПЗ в административном судопроизводстве могут рассматриваться с позиций применения норм национального процессуального права, а также в международно-правовом аспекте, когда речь идет об использовании института предварительной защиты как важнейшего и эффективного правового средства для разрешения споров по правам человека. Они применяются Комитетом ООН по правам человека и Европейским судом по правам человека. Эти меры, обеспечивающие принцип равенства сторон в судебном процессе и принятие эффективного, обоснованного и полного окончательного решения по делу, также предназначены для преодоления (или противодействия) наступления непоправимого вреда лицам, то есть когда очевиден «неминуемый

риск причинения непоправимого вреда»[155]. Заявление о применении МПЗ подается в случае, когда лица требуют возмещения «за предположительные нарушения прав в соответствующем судебной органе»[156]. Предварительная судебная защита применяется практически всегда в отношении государств по таким делам, как высылка или принудительное возвращение лица при условии, что для него имеется «реальный и персональный риск» неблагоприятного характера, или с целью приостановления депортаций или высылки.

Таким образом, в европейских странах, где институт *предварительной правовой защиты* при разрешении административных дел развивался на протяжении многих десятилетий, «право на эффективную судебную правовую защиту» лежит в основе построения административно-процессуальной модели разрешения административно-правовых споров. Стандарты и назначение «эффективной правовой защиты» обусловливают соответствующую терминологию в системе административного судопроизводства, несомненно, отражающего принципиальные характеристики исторически сложившихся юридических моделей «обеспечительных мер» в судебном процессе, которые направлены на предотвращение административных действий, приносящих вред правоотношениям[157]. По мнению профессора К.-П. Зоммерманна, право на эффективную правовую защиту от действий и решений органов публичного управления проявляется, с процессуально-правовой точки зрения, в трех главных измерениях: во-первых, подчиненность «всех материй» административного права судебному контролю; во-вторых, расширение и доведение судебной защиты применительно ко всем формам действий публичного управления; в-третьих, формирование действенной системы *предварительной пра-*

---

[155] См.: *Келлер Х., Марти С.* Сравнительный анализ предварительных средств судебной защиты : использование предварительных мер Комитетом ООН по правам человека и Европейским Судом по правам человека // Международное правосудие. 2015. № 1 (13). С. 44–74.

[156] См.: Там же. С. 45–46.

[157] См., например: *Опалев Р. О.* О ключевых европейских стандартах (принципах) в сфере административного судопроизводства // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 21–22.

вовой защиты[158] (нем. «Einstweiliger Rechtsschutz» или «Vorläufiger Rechtsschutz», англ. «interim relief measures»). В то время как первые два измерения касаются создания правовой защиты, которая была бы в полной мере лишена пробелов и противоречий, третье – объясняет *своевременность* правовой защиты и, таким образом, обусловливает ее *эффективность*[159]. В стандарт эффективной защиты прав сторон или третьих лиц (в том числе и эффективности судебных разбирательств) Совет Европы включает доступность любых мер, обеспечивающих временные решения (не являющиеся окончательными)[160].

Зарубежный опыт правового регулирования применения судами в порядке административного судопроизводства мер предварительной защиты, с одной стороны, позволяет принимать во внимание его положительные моменты при дальнейшем совершенствовании порядка принятия российскими судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску. С другой стороны, становится очевидным, что российская процессуальная модель предварительной защиты по административному иску создавалась при значительном учете зарубежного административного процессуального законодательства. Следовательно, традиционные для данного института юридические характеристики могут и в будущем служить надлежащей основой для обеспечения эффективной правовой защиты прав и законных интересов административного истца.

---

[158] См.: *Sommermann Karl-Peter*. Rechtsstaatliche Verwaltung und effektiver Rechtsschutz // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 400. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

[159] Там же.

[160] См.: Подпункт iii пункта I Резолюции Res (2002) 12 «Об учреждении Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/CEPEJ)» : принята Комитетом министров 18 сентября 2002 г. на 808-м заседании заместителей министров // *Жан Ж.-П., Гурбанов Р. А.* Европейская комиссия по эффективности правосудия. Организация. Деятельность. Развитие : науч. изд. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 265.

ГЛАВА II
МЕРЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ: ВИДЫ, ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПРИНЯТИЯ

§ 1. Виды мер предварительной защиты по административному иску

МПЗ по административному иску, перечисленные в гл. 7 КАС РФ, целесообразно рассматривать в соответствии с их индивидуальным предназначением при разрешении административных дел, юридическим содержанием и оказываемым воздействием как на стороны в административном деле, так и на обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов соответствующих субъектов права и на саму исполнимость окончательного судебного решения по административному делу.

В ч. 2 ст. 85 КАС РФ выделяются следующие *виды* мер предварительной защиты в административном судопроизводстве: 1) *приостановление* судом полностью или в части *действия* оспариваемого решения; 2) *запрет* совершения определенных действий; 3) *иные* МПЗ по административному иску в случаях возникновения оснований для их применения (угрожающая и явная опасность причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; невозможность или чрезмерная затруднительность осуществления защиты прав, свобод и законных интересов административного истца без принятия обеспечительных мер). Здесь же содержится оговорка, в соответствии с которой в данном законе могут предусматриваться случаи запрета на применение МПЗ по определенным категориям административных исков (например, согласно ст. 211 КАС РФ не допускается принятие «иных мер предварительной защиты» по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов).

В других главах КАС РФ применительно к производствам по отдельным категориям административных дел устанавливаются следующие МПЗ по административным исковым требованиям:

1) *запрет применения* оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца (ст. 211 КАС РФ);

2) *приостановление действия* оспариваемого решения в части, относящейся к административному иску (ст. 223 КАС РФ);

3) *приостановление совершения* в отношении административного истца оспариваемого действия (ст. 223 КАС РФ);

4) *наложение ареста* на избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме, списки избирателей, участников референдума, иные избирательные документы, документы референдума или в виде их изъятия (п. 1 ч. 5 ст. 243 КАС РФ предусмотрен случай запрета применения данной МПЗ);

5) *приостановление деятельности* избирательных комиссий, комиссий референдума (п. 2 ч. 5 ст. 243 КАС РФ предусмотрен случай запрета применения данной МПЗ);

6) *запрет* избирательным комиссиям, комиссиям референдума осуществлять установленные законом действия по подготовке и проведению выборов, референдума (п. 3 ч. 5 ст. 243 КАС РФ предусмотрен случай запрета применения данной МПЗ);

7) *приостановление деятельности* соответствующих организации и объединения, средства массовой информации (п. 1 ч. 2 ст. 263 КАС РФ); приостановление деятельности *объединения граждан* (п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 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»);

8) *приостановление выпуска* и (или) *реализации* соответствующего печатного издания либо распространения материалов (п. 2 ч. 2 ст. 263 КАС РФ);

9) *наложение ареста* на имущество соответствующих организации, объединения (п. 3 ч. 2 ст. 263 КАС РФ); наложение ареста на имущество, принадлежащее административному ответчику и находящееся у него или других лиц (п. 27 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»); наложение ареста на имущество административного ответчика в размере, который не превышает объема заявленных требований (ст. 288 КАС РФ); запрет на совершение действий, направленных на реализацию соответствующего имущества должника (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»);

10) *запрещение совершения определенных действий*, связанных с деятельностью соответствующих организации, объединения, средства массовой информации (п. 4 ч. 2 ст. 263 КАС РФ);

11) *возложение* на административного ответчика, других лиц, в том числе не являющихся участниками судебного процесса, *обязанности совершить определенные действия* или воздержаться от совершения определенных действий (п. 27 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»);

12) *приостановление взыскания* по исполнительному документу, оспариваемому в судебном порядке (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах

применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»);

13) *ограничение доступа к информации*, распространение которой в Российской Федерации запрещено (информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет) (ч. 4 ст. 265.3 КАС РФ);

14) *перевод лица, лишенного свободы, в другое помещение без изменения режима места принудительного содержания; медицинское освидетельствование данного лица* (п. 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания»);

15) *ограничение доступа к информационным материалам* (после возбуждения производства по административному делу о признании этих материалов экстремистскими) (ч. 4 ст. 265.8 КАС РФ).

Как видно из данного перечня видов МПЗ по административному иску, многие из них названы в КАС РФ (ст. 85) и рекомендованы для применения судами общей юрисдикции в качестве «*иных мер предварительной защиты*» (например, п. 27 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»; п. 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания»[161]).

---

[161] См.: О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 // Бюллетень ВС РФ. 2016. № 11. С. 2–15; О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительно-

Таким образом, КАС РФ не определяет полного (исчерпывающего) перечня мер предварительной защиты по административному иску, не делает его закрытым. Можно предположить, что судебная практика по административным делам, развитие законодательства об административном судопроизводстве, внесение правовых новелл в правила рассмотрения и разрешения административных дел, включение в КАС РФ новых видов производств по отдельным категориям административных дел, несомненно, будут способствовать законодательному закреплению и новых видов МПЗ по административному иску[162].

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

Ученые высказывают мнение, что систему всех МПЗ и порядок их применения целесообразнее было бы установить в специальных административно-процессуальных нормах, то есть поместить эти сведения в одной главе КАС РФ, без детализации в его отдельных главах[163]. С одной стороны, можно предположить, что нормативное закрепление всех видов МПЗ в одной главе КАС РФ предоставляет правоприменителям полную информацию о видах МПЗ по административному иску. Однако, с другой стороны, конкретизация и выделение МПЗ в специальных главах КАС РФ является оправданной, так как именно в различных главах кодекса определяются особенности рассмотрения и разрешения соответствующих административных дел и раскрывается

го содержания : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 47 // Бюллетень ВС РФ. 2019. № 2. С. 11–19. См. также: *Султанов А. Р.* Ретроспективность правовых позиций Пленума Верховного Суда РФ в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2017. № 4. Т. 7. С. 247–261.

[162] См.: *Кармолицкий А. А.* К вопросу о судебном контроле в сфере исполнительной власти // Законодательство. 2018. № 6. С. 64.

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

предназначение конкретных видов МПЗ в специальных судебных производствах.

Особенности производства по отдельным категориям административных дел, установленных КАС РФ в разделе IV (гл. 21–32), оказывают воздействие как на процедуру применения, так и на правовой характер применяемых МПЗ по административному иску. В указанном разделе КАС РФ содержатся уточняющие процессуальные нормы по применению МПЗ по административному иску. Главными из них применительно к оспариванию нормативных и ненормативных правовых актов, а также действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц, являются следующие:

1) ст. 211 КАС РФ устанавливает МПЗ по административному иску об *оспаривании нормативного правового акта*; данное положение отсутствовало в ГПК РФ, который регламентировал порядок применения обеспечительных мер по делам, возникающим из публичных правоотношений. Здесь фактически до конца 2018 г. действовала рекомендация Пленума Верховного Суда Российской Федерации[164] о запрете применения по данным делам по ходатайству заявителя обеспечительной меры в виде запрета применения оспариваемого акта или его отдельных положений в отношении заявителя. Таким образом, на практике была исключена сама возможность принятия МПЗ по делам об оспаривании нормативного правового акта;

2) ст. 223 КАС РФ конкретизирует порядок применения МПЗ по административному иску о признании незаконными решений, действий органа, организации, лица, наделенного государственными или иными публичными полномочиями.

---

[164] См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 (в ред. от 9 февраля 2012 г. № 3) // Бюллетень ВС РФ. 2008. № 1. С. 5–13 ; 2012. № 4. С. 11–14. Данное постановление признано не подлежащим применению постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

В соответствии с указанными процессуальными нормами, если речь идет об административном иске об оспаривании нормативного правового акта, суд вправе принять МПЗ в виде *запрета применения* оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца. При этом принятие иных МПЗ по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов КАС РФ (ст. 211) запрещает. Таким образом, действие оспариваемого нормативного правового акта практически приостанавливается в отношении самого заявителя (административного истца). Здесь очевиден превентивный характер данной МПЗ, цель которой – предотвратить нарушения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в случае применения к ним оспариваемого правового акта[165].

Исследователи проблем осуществления судебного контроля за законностью нормативных правовых актов отмечают противоречивость и сложность применения такой МПЗ по административному иску, как *запрет применения* оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца[166]. Во-первых, указанный запрет не находится во взаимодействии с проведением *оценки законности* установленного в нормативном акте положения (правила, предписания). Во-вторых, данная МПЗ, по мнению С. В. Никитина, может неправомерно воздействовать на права и законные интересы третьих лиц, которые не участвуют в административном деле. В-третьих, возможна ситуация, когда недобросовестные участники административного судопроизводства могут получить «дополнительные возможности … для злоупотребления правами и уклонения от исполнения обязанностей,

---

[165] 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. 87–99.

[166] См.: *Никитин С. В.* Проблемы правового регулирования судебного контроля за законностью нормативных правовых актов // Российское правосудие. 2016. Спец. вып. : (к IX Всероссийскому съезду судей). С. 169 ; *Его же*. Судебная защита прав, нарушенных действием незаконных нормативных правовых актов // Там же. 2019. № 8. С. 22–29.

предусмотренных нормативными правовыми актами, при предъявлении ими необоснованных исков об оспаривании этих актов»[167]. Поэтому судам рекомендуется использовать указанную МПЗ лишь в случаях их твердой убежденности в обязательном применении предварительной защиты с целью предотвращения причинения административному истцу «несоразмерного и невосполнимого ущерба» в случае применения к нему спорного нормативного правового акта, толкование норм которого позволяет судить о его незаконности[168].

Необходимо отметить, что законодатель дает возможность суду запретить применение оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений только в отношении административного истца. Следовательно, законные интересы третьих лиц вряд ли смогут пострадать, ибо самим ходатайством о принятии МПЗ административный истец стремится избежать вредных для него правовых и материальных последствий. Наконец, именно вначале оценив оспариваемый нормативный правовой акт как незаконный, истец пытается запретить его применение в отношении себя. А судебная оценка правового качества оспариваемого нормативного правового акта, осуществляемая в результате разрешения требования о признании его *недействующим*, последует уже после рассмотрения соответствующего административного дела; причем суд может проверять оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части на соответствие отдельным положениям нормативного правового акта, который имеет большую юридическую силу (п. 6 ч. 2 ст. 209 КАС РФ).

В случае оспаривания решений, действий органа, организации, лица, наделенного государственными или иными публичными полномочиями, суд может *приостановить действие* оспариваемого решения в части, относящейся к административному иску, либо *приостановить совершение* в отношении административного истца оспариваемого действия (ст. 223 КАС РФ).

---

[167] Там же. С. 170.

[168] См.: Там же.

Таким образом, в двух важнейших видах производства по административным делам (об оспаривании *нормативных правовых актов* и оспаривании *решений, действий (бездействия)* органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих) содержатся конкретизирующие нормы, детализирующие процедуру применения МПЗ в административном судопроизводстве.

В других специальных производствах 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 гл. 7 КАС РФ процессуальных правил о принятии МПЗ по административному иску, определены ограничения в их применении в период проведения избирательной кампании, кампании референдума до дня опубликования результатов выборов, референдума (ч. 5 ст. 243 КАС РФ). Здесь речь идет о запрете применения в указанных случаях таких МПЗ по 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. Таким образом, при разрешении указанных категорий административных дел институт предварительной судебной защиты действует весьма *ограниченно* и без применения каких-либо специальных обеспечительных мер. Иными словами, законодатель, с одной стороны, предусматривает конкретные виды МПЗ, которые, исходя из характера и предмета административно-правового спора, могли бы быть задействованы в деле обеспечения законности в сфере административных и иных

публичных правоотношений; но с другой – запрещает применять их по данной категории административных дел, учитывая вопрос соразмерности МПЗ требованиям, содержащимся в административном исковом заявлении.

В соответствии с ч. 2 ст. 263 КАС РФ по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, о прекращении деятельности средств массовой информации (*производство о приостановлении деятельности*) суд на основании соответствующего заявления (ходатайства) и в порядке, предусмотренном гл. 7 КАС РФ, может применить МПЗ по административному исковому заявлению о приостановлении деятельности в виде: а) *приостановления деятельности* соответствующих организации и объединения, средства массовой информации; б) *приостановления выпуска* и (или) реализации соответствующего печатного издания либо распространения материалов; в) *наложения ареста* на имущество соответствующих организации, объединения; г) *запрещения совершения определенных действий*, связанных с деятельностью соответствующих организации, объединения, средства массовой информации[169].

В производстве по административным делам *о взыскании обязательных платежей и санкций* (ст. 288 КАС РФ) суд в установленном гл. 7 КАС РФ порядке вправе в качестве МПЗ по административному иску *наложить арест на имущество* административного ответчика в размере, который не

[169] См. п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 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». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

превышает объема заявленных исковых требований. Таким образом, в данном случае законодатель конкретно называет *размер* применяемой МПЗ.

Следует признать правильной практику ряда районных судов Воронежской области (например, Эртильского и Поворинского)[170], когда в случае удовлетворения заявления о применении МПЗ накладывается арест на имущество лица стоимостью в пределах цены административного иска без конкретизации имущества, а также выписывается исполнительный лист, который передается в службу судебных приставов-исполнителей. Такой подход к принятию МПЗ позволяет соблюсти принцип соразмерности МПЗ заявленным требованиям.

Сравнивая оба указанных способа применения судами МПЗ, можно сделать вывод, что, учитывая потенциал исполнения определения суда, первый способ (наложение ареста на конкретное имущество, запрет регистрационных действий) является более простым и быстрым для исполнения, так как судебное определение направляется в орган (где зарегистрировано имущество или права на него), который и вносит в реестр сведения о наложенных ограничениях, что в дальнейшем будет препятствовать отчуждению имущества ответчиком. Наложение же ареста на имущество в пределах цены иска (второй способ) влечет за собой большой объем работы для должностных лиц службы судебных приставов. Кроме того, пока осуществляется поиск имущества, собираются сведения о банковских счетах, движимом и недвижимом имуществе, у ответчика может появиться информация о готовящихся ходатайствах заявителя о применении МПЗ, а недобросовестное лицо может предпринять меры по сокрытию данного имущества. Таким образом, выбор МПЗ необходимо осуществлять, учитывая конкретные обстоятельства каждого дела.

Суды часто применяют МПЗ в виде приостановления действия оспариваемых актов. По одному из административных дел суд решил приостано-

---

[170] Информация о судебной практике получена из справки Воронежского областного суда о применении мер предварительной защиты по административному иску за 2016 г.

вить действие приказа Министерства культуры РФ об отказе во включении корпусов Литовского замка в Санкт-Петербурге в единый реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в результате которого застройщик мог проводить строительные работы[171]. Непринятие или промедление в принятии судом данной МПЗ могло повлечь в будущем неустранимые последствия: полную утрату археологического объекта, уничтожение еще оставшегося (имеющегося) археологического слоя, строительство объекта капитального строительства со спорными параметрами. Таким образом, данная МПЗ содействовала устранению реально имеющихся и действующих в отношении административных ответчиков угроз в максимально короткие сроки.

Согласно статистике, суды общей юрисдикции за первое полугодие 2019 г. удовлетворили: 568 заявлений о приостановлении полностью или в части действия оспариваемого решения; 302 – о запрете совершать определенные действия; 150 – о приостановлении действий пристава-исполнителя; 263 – о применении иных мер[172].

§ 2. Общие условия, основания и порядок принятия мер предварительной защиты в административном судопроизводстве

В КАС РФ определяются *общие условия*, *основания* и *порядок принятия* мер предварительной защиты в административном судопроизводстве: применение МПЗ по административному иску; заявление о применении МПЗ по административному иску; рассмотрение заявления о применении МПЗ по административному иску; исполнение определения суда о применении МПЗ по административному иску; отмена МПЗ; обжалование определений суда о применении или отмене применения МПЗ; замена МПЗ по администрати-

[171] См.: Определение Куйбышевского районного суда г. Санкт-Петербурга о применении мер предварительной защиты по административному иску к Министерству культуры Российской Федерации : дело № 2а-1927\6 от 13 апреля 2016 г. URL: http://era-group.livejournal.com/422617.html

[172] URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5083

ному иску[173]. Применение судом МПЗ по административному иску в рамках совершения отдельного процессуального действия происходит в соответствии с процессуальными нормами, определяющими *общие условия*, *основания* и *порядок принятия* МПЗ по административному иску.

Административный истец, ходатайствуя о применении МПЗ по административному иску, осуществляет: во-первых, свое *право на судебную защиту* (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 4 КАС РФ), когда очевидна явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление, а во-вторых – *право на заявление такого ходатайства* (п. 5 ч. 1 ст. 45, гл. 7, п. 8 ч. 3 ст. 135 КАС РФ).

Условиями применения судом МПЗ в административном судопроизводстве являются *предпосылки*, возникающие из самой правовой возможности для лица воспользоваться правом на защиту своих интересов посредством направления аргументированного ходатайства о применении МПЗ, с тем чтобы исключить в будущем ситуацию «неисполнимости» окончательного судебного решения по административному делу.

Законодатель не установил и не определил термина «*условия применения*» судом МПЗ по административному иску, поэтому для уточнения его юридического содержания целесообразно обратиться к аналогичному процессуальному институту, действующему в арбитражном процессе.

---

[173] В учебной литературе по административному судопроизводству авторы кратко рассматривают порядок принятия судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску. См., например: Административное судопроизводство : учебник / под ред. М. К. Треушникова. М. : Городец, 2017. С. 132–136 ; Административное судопроизводство : учебник / под ред. В. В. Яркова. М. : Статут, 2016. С. 148–154 ; *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. М. : Статут, 2017. С. 454–468 ; Административное судопроизводство : учебник / под ред. С. В. Никитина. М. : РГУП, 2018. С. 92–97, 292 ; *Старилов Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С.* Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата / под ред. Ю. Н. Старилова. М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. С. 244–274.

Условиями принятия мер обеспечения иска называют *предпосылки* (или общие предпосылки) права лица, обращающегося в суд с ходатайством применения обеспечительных мер[174]. В специальной литературе по проблемам применения обеспечительных мер в арбитражном процессе *условия применения* обеспечительных мер разделяют на две группы: а) условия предъявления ходатайства о применении мер обеспечения: «надлежащий субъектный состав» (то есть заявление ходатайства только указанными в процессуальном законе лицами: участвующие в деле лица и иные лица, которые указываются в конкретных, предусмотренных АПК РФ, случаях), а также «соблюдение процедурных правил заявления ходатайств о применении обеспечительных мер»; б) условия удовлетворения данного ходатайства (здесь речь идет как о моменте, так и о самом содержании заявления ходатайства об обеспечении исковых требований)[175].

Исследователи делают акцент на утверждении, что необходимыми условиями применения, например, гражданско-правовых обеспечительных средств является их взаимосвязь с обеспечиваемыми материально-правовыми требованиями, соразмерность и адекватность этим требованиям[176]. Другими словами, подчеркиваются конкретные предпосылки для практического удовлетворения заявленного требования об установлении МПЗ по иску. Среди условий указанной группы выделяются: а) *обоснованность* заявленных истцом требований; б) *соразмерность* желаемой для истца меры обеспечения его исковым требованиям и обстоятельствам рассматриваемого судом дела; в) правовое поведение и характер действий ответчика, которые стали очевидными до момента предъявления в суд иска и до направления ходатайства об установлении обеспечительных мер. Таким образом, вновь можно обра-

---

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

[175] См.: *Фетюхин М. В.* Обеспечительное производство в арбитражном процессе : дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2005. С. 86, 92.

[176] См.: *Кузнецов С. А.* Судебные обеспечительные средства в российском гражданском праве : монография. М. : Волтерс Клувер, 2008. С. 124.

тить внимание на мнение И. С. Денисова, в соответствии с которым условиями принятия обеспечительных мер являются общие предпосылки права на обращение в суд с заявлением о *целесообразности* и *необходимости* применения таких мер[177].

В арбитражном процессе *соразмерность* мер обеспечения может сочетаться, например, с характером, объемом, масштабом имущественных требований, для обеспечения которых предлагается их принятие[178]. Соразмерность мер обеспечения заявленному требованию состоит в адекватности (или соответствии) имущественного интереса заявителя мерам, которые по его ходатайству может применить арбитражный суд[179]. Последний, в свою очередь, оценивает соразмерность, основываясь на таких критериях, как: соотносимость обеспечительной меры с правами и интересами заявителя, о защите которых он просит; стоимость имущества, на которое заявитель требует наложить арест; имущественные последствия устанавливаемого для должника запрета на совершение определенных действий; другие критерии. Соразмерность применяемых мер обеспечения исковым требованиям проявляется в достижении оптимального соответствия возможных ограничений прав и интересов ответчика или других лиц основным целям применения мер обеспечения[180].

Относительно МПЗ по административному иску в качестве условий (предпосылок) можно выделить:

– соответствие МПЗ содержащимся в заявлении истца требованиям;

---

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

[178] См., например: *Рутковская Л. Г.* Соразмерность обеспечительных мер заявленным требованиям // Арбитражные споры. 2014. № 3. С. 128–144.

[179] См.: Арбитражный процесс : учебник / отв. ред. В. В. Ярков. 6-е изд. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 191.

[180] 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.

– соответствие *объема и основных «административно-материальных» факторов МПЗ* по административному иску содержанию и характеру исковых требований[181]; при обеспечении принципа соразмерности МПЗ содержащимся в административном исковом заявлении требованиям одной из важнейших черт является достижение *соответствия* принуждающего потенциала конкретной МПЗ возможным (которые могут появиться в будущем) проявлениям нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца;

– наличие непосредственной связи МПЗ с *предметом административного иска* (предметом административного или иного публично-правового спора)[182];

– необходимость и достаточность планируемых к принятию МПЗ для полноценного исполнения судебного акта;

– пропорциональность[183] наступления возможных последствий для *ответчика* (или для иных лиц, для обеспечения частных и публичных интересов) – в случае принятия судом МПЗ, и для *истца* – в случае непринятия МПЗ.

При выявлении судом в ходе рассмотрения ходатайства о принятии МПЗ отсутствия реальной (надлежащей) взаимосвязи МПЗ, желаемых адми-

---

[181] В литературе такое требование (соответствие объема и главных материальных параметров обеспечительных мер содержанию и характеру исковых требований) называют «адекватностью» «имущественного интереса заявителя мерам, о применении которых он ходатайствует». См.: Арбитражный процесс : учебник / отв. ред. В. В. Ярков. 6-е изд. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 191.

[182] Судебной практикой Московского городского суда сформулирован следующий вывод: «…по смыслу закона предмет мер предварительной защиты должен быть связан с предметом самого административного спора. Кроме того, в рамках КАС РФ не осуществляется защита гражданских прав, предварительные меры защиты не могут быть направлены на устранение опасности, связанной с защитой прав на имущество, спор о котором рассматривается в рамках ГПК РФ». См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 22 декабря 2016 г. по делу № 33а-39106/2016 // Архив Московского городского суда за 2016 г.

[183] О доктрине пропорциональности см., например: *Ульбашев А. Х.* Доктрина пропорциональности : общие положения и значение для осуществления и защиты личных прав // Законодательство. 2018. № 4. С. 12–16.

нистративным истцом к применению, и предмета административного искового заявления, а также отсутствия соразмерности этих мер предмету иска у суда появляются основания для отказа в применении МПЗ.

Основания применения МПЗ в административном судопроизводстве установлены процессуальным законом (ч. 1 ст. 85 КАС РФ). Это обоснованные заявителем обстоятельства возникшей вследствие административно-правового спора (при разрешении административного дела) конкретной правовой ситуации, позволяющие суду сформировать твердое убеждение в необходимости применения определенных в процессуальном законе МПЗ.

Основаниями для принятия МПЗ по административному исковому заявлению по КАС РФ можно считать: 1) *явную опасность причинения вреда* (ущерба) правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление (если непринятие МПЗ еще до принятия судом решения по административному делу или примирения сторон способно причинить заявителю в том числе вред (ущерб), хотя законодатель в ч. 1 ст. 85 КАС РФ и не устанавливает ущерб в качестве признака); 2) *невозможность* или *затруднительность* осуществления защиты прав, свобод и законных интересов административного истца без принятия МПЗ; 3) *возможность появления ситуации усложнения*, затруднения или невозможности исполнения итогового решения суда по административному делу в случае непринятия МПЗ. Последнее из перечисленных оснований в КАС РФ не указывается; однако можно предположить очевидную необходимость его учета и использования в судебной практике. Суд может отказать в удовлетворении заявления о применении МПЗ по административному иску, если установлено отсутствие *оснований* для их применения.

В отличие от АПК РФ (ст. 90), КАС РФ не называет вышеизложенные положения по принятию МПЗ по административному иску в качестве «оснований» и указывает лишь на то, что суд может применить МПЗ в рассмотренных выше случаях. Вряд ли такое наименование и сама конструкция дан-

ной административно-процессуальной нормы будут способствовать эффективности правосудия по административным делам и единообразной, непротиворечивой судебной практике применения МПЗ по административному иску. Тем более что уже многолетний опыт процессуальной правовой регламентации обеспечительных мер в гражданском и арбитражном процессах, несомненно, предоставлял законодателям – создателям КАС РФ весьма объемную и полноценную правовую информацию о юридическом качестве и значении в судебной практике термина «основания обеспечительных мер». По АПК РФ основаниями применения обеспечительных мер считаются исходные данные, являющиеся «основой для применения мер по обеспечению иска, исполнения решения арбитражного суда»[184]. Речь идет об «основаниях применения обеспечительных мер» (или просто «основаниях обеспечительных мер»), которые рассматриваются через понятие «исходные данные», составляющие «основу» применения обеспечительных мер.

Ученые делают вывод о необходимости разделения *материальных* и *процессуальных* оснований для установления судом мер обеспечения исковых требований[185]. *Материально-фактическаясоставляющая* мер обеспечения заключается в желании получить «конечный искомый результат применения обеспечительных мер»[186], которые проявляются в виде соответствующих конкретных решений или действий. *Процессуальная составляющая* рассматривается обычно как само право лица обратиться с ходатайством о применении меры обеспечения иска[187].

---

[184] *Фетюхин М. В*. Обеспечительное производство в арбитражном процессе : дис. … канд. юрид. наук. Казань, 2005 С. 86.

[185] См.: *Кузнецов С. А.* Судебные обеспечительные средства в российском гражданском праве : монография. М., 2008. С. 40–41.

[186] *Барыкин М. Ю*. Процессуальная и материально-фактическая составляющая обеспечительных мер арбитражных судов в налоговых спорах // Налоги-журнал. 2013. № 2. С. 32–33. См. также: *Сасов К. А*. Основания принятия мер обеспечения в арбитражном налоговом споре // Закон. 2012. № 12. С. 64–72.

[187] См. также: *Лупарев Е. Б.* Соотносимость и соразмерность мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2015. № 3 (22). С. 97–103.

Конечно, имеется весьма тонкая грань различий между *условиями* и *основаниями* принятия МПЗ по административному иску. Как объяснить обстоятельства, при помощи которых заявитель обосновывает необходимость принятия МПЗ, и назвать их «основаниями» принятия судом МПЗ? Ведь, очевидно, такими же обстоятельствами, доказывающими необходимость применения мер обеспечения иска, можно назвать и «условия» их принятия. Кроме того, и в литературе по цивилистическому процессу в течение продолжительного времени идет дискуссия о необходимости разграничения таких понятий, как «*условия*» и «*основания*» принятия судом мер обеспечения иска. При этом авторы рассматривают и детализируют разграничительные критерии и вопросы, связанные с обстоятельствами установления условий и оснований принятия обеспечительных мер[188].

Необходимость и *достаточность* МПЗ по административному иску представляют собой обязательные характеристики *оснований применения* этих мер и их эффективности. МПЗ необходимо применять при наступлении указанных в законе оснований. В широком смысле, необходимость и достаточность МПЗ относятся и к характеристике общих условий их судебного применения. Необходимость принятия МПЗ в конкретном административном деле демонстрирует реальную возможность наступления неблагоприятных последствий для административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подан административный иск, в случае если предварительная защита не будет установлена судом. *Необходимость* и важность для защиты прав, свобод и законных интересов административного истца, а также своевременность применения МПЗ по административному иску характеризуют *краткость срока* и *особенности* рассмотрения соответствующего ходатайства. Здесь выделяются два обстоятельства: 1) ходатайство о применении МПЗ рассматривается судом отдельно

---

[188] См.: *Штанкова Н. В.* Обеспечительные меры в арбитражном процессе Российской Федерации : проблемы доказывания оснований применения : дис. … канд. юрид. наук. М., 2014. С. 15–87.

от других требований и ходатайств, которые содержит административное исковое заявление; 2) данное ходатайство рассматривается не позднее следующего рабочего дня после дня принятия судом к производству административного иска.

Достаточность МПЗ проявляется в обеспечении судом *полноты* и *всесторонности* правовой защиты административного истца. В зависимости от категории административных дел достаточность предварительной защиты основывается на критерии достижения *цели* судебного оспаривания решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц, осуществления судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации ими публичных полномочий. В производствах по отдельным категориям административных дел достаточным будет являться *запрет применения* в отношении административного истца конкретной правовой нормы оспариваемого нормативного правового акта; в другом производстве по административному делу достаточным становится *приостановление действия* оспариваемого решения в той части, которая относится к административному истцу; приостановление совершения в отношении административного истца оспариваемого действия представляет собой достаточный уровень предварительной защиты в случае, если вместе с принятием данного вида обеспечения иска устраняется риск причинения истцу неблагоприятных последствий. То есть примененные МПЗ достаточны тогда, когда в полной мере, последовательно и всесторонне обеспечивается судебная защита административного истца от наступления неблагоприятных последствий из-за юридического действия принятых в отношении него решений органов публичной власти или совершенных должностными лицами, государственными или муниципальными служащими действий (бездействия). В более развернутом плане, *достаточность* мер предварительной правовой защиты характеризуется также такими свойствами, как *соотносимость* применяемой судом конкрет-

ной МПЗ по административному иску с заявленным требованием и *соразмерность*[189] (*пропорциональность*) ему.

Соразмерность применяемых мер обеспечения исковым требованиям проявляется в достижении оптимального соответствия возможных ограничений прав и интересов ответчика или других лиц основным целям применения мер обеспечения[190]. 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 МПЗ заявленным исковым требованиям с позиций критериев *точности определения средств и юридических параметров предварительной защиты*: во-первых, применение общих МПЗ, например, действие оспариваемого решения приостанавливается полностью или в части; запрещаются определенные действия; во-вторых, установление формально ясных характеристик правоотношений, то есть когда речь идет о *размерах*, *суммах* и прочих точных характеристиках публичных споров, административных исков, заявленных исковых требований и адекватных обеспечительных мерах[191].

Соразмерность планируемых к применению МПЗ предъявляемым исковым требованиям и обязательный *учет последствий* их применения указы-

---

[189] 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 ; *Арутюнян А. А.* Принципы толкования Конвенции // Судья. 2017. № 7. С. 42–46.

[190] 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.

[191] 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. Сер.: Право. 2015. № 3 (22). С. 100–103.

ваются в качестве определяющих в судебной практике по применению института предварительной защиты (п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 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»)[192]. В указанном постановлении даны верные рекомендации по принятию предварительной защиты по административному иску. Например, такая МПЗ, как *приостановление деятельности объединения граждан* (ч. 2 ст. 263 КАС РФ), не должна применяться в случае заявления уполномоченным органом искового требования о приостановлении деятельности; ведь применение такой МПЗ на практике означало бы фактическое удовлетворение административного иска еще до момента принятия судом решения по данному административному делу. Расчеты объединений граждан, связанные с хозяйственной деятельностью или трудовыми договорами, возмещение убытков, которые причинены их действиями, уплата налогов, сборов и штрафов – всё это не должно затрагиваться принятыми судом МПЗ в виде приостановления деятельности соответствующего объединения граждан или при запрете им совершения конкретных действий. То есть МПЗ «приостановление деятельности объединения граждан» «способна» привести к полному запрету деятельности соответствующей организации, что, в свою очередь, может означать запрет на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования и иных массовых акций или публичных мероприятий. С целью обеспечить сохранность имущества, которое подлежит обращению в собственность Российской Федерации по делам, связанным с признанием объединения граждан экстремистским, суд может применить МПЗ по административному иску о ликвидации в виде наложения *ареста на имущество* объединения.

---

[192] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Как известно, МПЗ могут применяться судом по заявлению (ходатайству) лица о необходимости их применения (ч. 1 ст. 85 КАС РФ), то есть лицо указывает *причину* своего обращения в суд с заявлением о необходимости применения МПЗ по административному иску; при этом истцу нужно обосновать необходимость и своевременность применения конкретной МПЗ (п. 4 ч. 2 ст. 86 КАС РФ). Анализ административных дел, рассмотренных судами общей юрисдикции, показывает, что вынесение судами определений об отказе в применении МПЗ обусловлено, в основном, тем, что граждане, оспаривающие, например, действия судебного пристава-исполнителя, подают немотивированные (или недостаточно мотивированные) ходатайства о применении МПЗ. Так, «С. в заявлении о применении мер предварительной защиты просит об обязывании судебного пристава-исполнителя Белгородского РОСП произвести определенные действия, невыполнение которых (бездействие) она оспаривает в административном иске и просит признать незаконным. Указанное, в свою очередь, не может расцениваться как меры предварительной защиты, поскольку удовлетворение требования о применении мер предварительной защиты … предопределяет решение по административному делу и приводит в нарушение действующего законодательства к разрешению спора по существу без исследования в судебном заседании представленных сторонами доказательств»[193].

От имени административного истца заявление о применении судом МПЗ по административному иску может подать его представитель при наличии данного полномочия. Право представителя на направление в суд заявления о целесообразности применения МПЗ обязательно должно указываться в доверенности (п. 2 ч. 2 ст. 56 КАС РФ) (или ином документе, из которого очевидно его право на подписание заявления о применении МПЗ). Таким образом, суд принимает решение о принятии МПЗ по административному иску,

[193] О применении мер предварительной защиты по административному иску Л. В. С. о признании незаконным бездействия судебного пристава-исполнителя : определение Белгородского районного суда Белгородской области от 22 января 2016 г. // Архив Белгородского районного суда Белгородской области за 2016 г.

основываясь только на заявлении самого административного истца или лица, который обратился в суд с целью защиты прав других лиц или неопределенного круга лиц. Вместе с тем в появившейся в 2018 г. в КАС РФ ст. 265.3 «Подготовка к судебному разбирательству административного дела о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено» (ч. 4) определяется, что после возбуждения производства по административному делу о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, судья вправе принять МПЗ в виде ограничения доступа к данной информации. При этом данные и иные предусмотренные федеральным законом меры могут быть приняты судьей как *по заявлению лица, участвующего в деле*, так и *по собственной инициативе*. Такое же правило действует и при подготовке к судебному разбирательству административного дела о признании информационных материалов экстремистскими в соответствии с ч. 4 ст. 265.8 КАС РФ. (гл. 27.2 «Производство по административным делам о признании информационных материалов экстремистскими»).

В КАС РФ устанавливаются *форма* и *содержание* заявления о применении мер предварительной правовой судебной защиты. Так, заявление о применении МПЗ по административному иску подается в суд (1) одновременно с административным иском, (2) до рассмотрения судом административного дела по существу, (3) до вступления судебного решения в законную силу. Административное исковое заявление может содержать ходатайство о применении МПЗ по данному иску. КАС РФ определяет для административного истца различные возможности (способы) процессуального оформления требования по принятию судом МПЗ: а) подача *отдельного заявления* о применении судом МПЗ (или заявления, которое содержит *ходатайство* об установлении предварительной защиты); б) направление в суд административ-

ного искового заявления, которое содержит непосредственно требование о применении МПЗ.

Само заявление о применении МПЗ по административному иску должно включать в себя следующую информацию: наименование суда, в который подается заявление; сведения об административном истце и административном ответчике (наименование или фамилия, имя и отчество, адрес или место жительства, иные известные сведения о них, включая номера их телефонов, факсов, адреса электронной почты); предмет административного иска; причина обращения с заявлением о применении МПЗ по административному иску; обоснование причины обращения с заявлением; указание административным истцом вида желаемой для применения конкретной МПЗ по административному исковому заявлению; перечень прилагаемых к заявлению документов. Лицо, подавшее заявление о применении МПЗ по административному исковому заявлению, обязано его подписать. Если заявление подписано представителем административного истца, то в этом случае необходимо прилагать доверенность либо иной документ, который подтверждает полномочия представителя на подписание заявления. Если ходатайство о применении МПЗ по административному иску изложено непосредственно в заявлении, то оно должно включать в содержание обоснование причины обращения с заявлением о применении МПЗ и наименование конкретной МПЗ.

Соблюдение требований, которые предъявляются к форме и содержанию заявления о применении МПЗ, является обязательным. В противном случае данное заявление может быть оставлено без движения. Информация об этом должна быть немедленно направлена лицу, который обратился с заявлением. Следует учесть один общий подход к организации процесса: вся судебная деятельность на данном этапе административного судопроизводства должна осуществляться при обязательном соблюдении определенных в КАС РФ правил подготовки и разрешения судами административных исковых заявлений.

Часть 4 ст. 28 КАС РФ определяет, что при разрешении административного дела судебное разбирательство должно производится с самого начала в случае замены судьи (или нескольких судей). Однако не будет считаться заменой судьи рассмотрение заявления о применении МПЗ по административному иску другим судьей в порядке взаимозаменяемости в случаях, не терпящих отлагательства.

В 2016 г. в КАС РФ были внесены дополнения, позволяющие подавать в суд заявление о применении МПЗ по административному иску, подписанное усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет[194].

Как было отмечено, суд (по общему правилу) не вправе *по своей инициативе* до принятия окончательного решения по административному делу (или до примирения сторон) принять МПЗ. Однако в соответствии с ч. 1 ст. 89 КАС РФ суд может по своей инициативе отменить МПЗ по административному иску. Право принятия МПЗ по собственной инициативе установлено при рассмотрении отдельных категорий административных дел (например, ч. 4 ст. 265.3 или ч. 4 ст. 265.8 КАС РФ). Вместе с тем, учитывая публично-правовые характеристики взаимоотношений физических лиц и организаций с органами публичной власти и их должностными лицами, а также, в известном смысле, «подчиненное» органу публичной власти положение административного истца, целесообразно в качестве *общего процессуального правила* по всем административным делам предоставить суду общей юрис-

[194] Порядок подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа : утв. приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 251. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 57 // Бюллетень ВС РФ. 2018. № 4. С. 14–21.

дикции, в производстве которого находится административное дело, право *по своей инициативе* применять МПЗ по административному иску[195]. Данное право суда общей юрисдикции может быть также основано и на учете характера и сущности споров, возникающих из публичных правоотношений, а также особых характеристиках самой сферы административных и иных публичных правоотношений, где зарождаются и формируются публично-правовые спорные (конфликтные[196]) ситуации. Такой подход, очевидно, будет соответствовать ярко выраженной в КАС РФ тенденции по обеспечению активности суда в рассмотрении и разрешении административных дел и способствовать эффективному решению установленных в ст. 3 КАС РФ задач административного судопроизводства (особенно задач по укреплению законности и предупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений).

При этом в КАС РФ могут быть установлены конкретные условия (в частности, противоречивость или наличие пробелов в законодательстве, устанавливающих административные процедуры подготовки, принятия, вступления в силу правовых актов органов исполнительной власти), при выявлении которых суд вправе по своей инициативе принять решение о предварительной защите по соответствующему административному делу. Например, постановлением Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации” и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества “Газ-

---

[195] 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 // Российский судья. 2016. № 8. С. 15.

[196] О сущности административных правовых споров см., например: *Зеленцов А. Б.* Административно-правовой спор : вопросы теории : монография. 2-е изд., испр. и доп. М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2009. 692 с. ; *Лупарев Е. Б.* Административно-правовые споры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. 40 с.

пром нефть”» было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации положение п. 1 ч. 4 ст. 2 ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации», допускавшее «разрешение судом административных дел об оспаривании таких актов Федеральной налоговой службы, которые не соответствуют формальным требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, по форме, субъекту и порядку принятия, регистрации и опубликования, но при этом содержат обязательное для всех налоговых органов разъяснение (нормативное толкование) налоговых законоположений, которое может противоречить их действительному смыслу и тем самым нарушать права налогоплательщиков»[197].

Таким образом, рассматривался вопрос о том, имеют ли *письменные разъяснения* федеральных органов исполнительной власти (в данном случае по вопросам применения налогового законодательства) нормативный правовой характер, а вследствие этого допустима ли их проверка в порядке судебного оспаривания нормативных правовых актов. Конституционный Суд Российской Федерации обосновывал свое решение тем, что акты федеральных органов исполнительной власти, которые обладают нормативными свойствами и содержат разъяснения законодательства, являющиеся, в сущности, официальным толкованием конкретных положений законодательства, могут противоречить их действительному смыслу, что может создавать основу для отказа лицам в судебной защите на основании одного лишь несоответствия таких актов формальным требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти: по форме, субъекту и порядку принятия, регистрации и опубликования. Следовательно, акты федеральных органов исполнительной власти, которые формально не относятся к нормативным правовым актам (из-за их формы, субъекта и порядка принятия, регистрации и опубликования), но фактически обладают нормативными свойствами и посредством которых разъясняются нормы законодательства,

---

[197] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

могут оспариваться в порядке, установленном процессуальным законодательством для оспаривания нормативных правовых актов.

Данный пример из судебной практики характеризует сложность административного законодательства, устанавливающего виды правовых актов управления, правовой режим их принятия, вступления в силу, действия, а также порядок их судебного оспаривания в зависимости от их правового содержания и юридического значения в административной практике. Правовая неопределенность в вопросах об основаниях и условиях судебного оспаривания правовых актов публичного управления может нарушать конституционные гарантии права лиц на судебную защиту. Следовательно, активность суда в производстве по административным делам может гарантировать всесторонний анализ материалов административного дела, например, об оспаривании нормативных правовых актов. В соответствии с ч. 7 ст. 213 КАС РФ суд, проверяя законность положений оспариваемого нормативного правового акта, не связан проверкой лишь *оснований* и *доводов*, которые указаны в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта *недействующим*. Здесь суд выясняет *в полном объеме* установленные ч. 8 ст. 213 КАС РФ обстоятельства (например, соблюдены ли требования к нормативным правовым актам, определяющие форму и вид принимаемого уполномоченным органом нормативного правового акта, а также процедуру его принятия). При этом *обязанность доказывания* некоторых обстоятельств, связанных с соблюдением требований по принятию нормативных правовых актов, возлагается на орган, организацию, должностное лицо[198], которые приняли оспариваемый нормативный правовой акт[199]. В рамках производства

---

[198] О проблеме понимания термина «должностное лицо» см., например: *Агафонов А. Ф.* О необходимости определения категории «должностное лицо» в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 1. С. 127–131.

[199] См.: *Немцева В. Б.* Особенности судебного решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов // Lex Russica. 2018. № 2 (135). С. 105–117 ; *Михайлов С. М.* О правовой природе факта нарушения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в делах об оспаривании нормативных правовых актов, а также актов, содержащих

по административному иску об оспаривании нормативного правового акта суд вправе принять МПЗ в виде *запрета применения* оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца. При этом не принимается во внимание обстоятельство, в соответствии с которым подача в суд заявления об оспаривании нормативного правового акта само по себе не приостанавливает реального действия указанного акта.

Сформированные в КАС РФ форма, система и структура административного судопроизводства, а также *правозащитная роль* правосудия по административным делам, нормативно и фактически закрепляют принцип *активной роли суда* и все его составляющие элементы (в том числе и границы процессуальной активности суда). Часть 1 ст. 14 КАС РФ нормативно и содержательно фиксирует отдельные признаки, позволяющие судить об активности суда в административном судопроизводстве, а именно: 1) за судом, преследующим цель гарантирования равенства процессуальных возможностей сторон в административном деле, закреплено руководство судебным процессом[200]; 2) суд формирует условия для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу; для решения данной задачи суд вправе применять (использовать) установленные в КАС РФ меры, в том числе выходить за пределы заявленных исковых требований (например, при проверке законности нормативных правовых актов); первоначально сформулированные в административном исковом заявлении требования могут корректироваться судом; по сути, суд вправе определять

разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // Законы России. 2017. № 9. С. 41–45 ; *Султанов А. Р.* Обжалование и законный интерес в процедуре оспаривания нормативных актов // Российский судья. 2017. № 10. С. 49–54 ; *Султанов А. Р.* Оспаривание нормативных актов – средство для защиты нарушенных прав или …? // Вестник гражданского процесса. 2018. № 4. Т. 8. С. 247–266.

[200] См., например: *Балашов А. Н.* Активная роль суда в реализации задач административного судопроизводства // Администратор суда. 2017. № 2. С. 33–38; *Громошина Н. А.* О принципе активности суда в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. Т. 9. № 4. С. 96-112.

предмет доказывания; 3) чтобы правильно разрешить административное дело, суд принимает меры для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств, для признания доказательств недопустимыми (выносится определение об истребовании доказательств с указанием порядка и сроков их представления); 4) суд имеет право инициативно привлекать соответствующее лицо в качестве второго административного ответчика (даже в отсутствие согласия самого административного истца), а также привлекать к участию в административном деле заинтересованных лиц; 5) при рассмотрении и разрешении административного дела суд обеспечивает правильное применение законов и иных нормативных правовых актов; 6) каждой из сторон суд разъясняет их права и обязанности и может предупреждать о последствиях совершения или несовершения сторонами процессуальных действий; 7) суд оказывает содействие сторонам с целью полноценного осуществления принадлежащих им прав; 8) в установленных КАС РФ случаях суд по своей инициативе применяет МПЗ; 9) применение судом апелляционной инстанции по собственной инициативе МПЗ по административному иску и решение вопроса о приостановлении исполнения постановления суда (ч. 1 ст. 306 КАС РФ); 10) применение установленных в КАС РФ мер процессуального принуждения. Практическая реализация судом указанных полномочий и решение задачи по обеспечению принципа состязательности и равноправия сторон (ч. 1 ст. 14 КАС РФ) осуществляются при обязательном сохранении судом своей независимости, объективности и беспристрастности.

КАС РФ определяет и *порядок рассмотрения судом* заявления об установлении МПЗ. Заявление о применении МПЗ по административному иску рассматривается судьей единолично в суде первой и апелляционной инстанций. В случае если заявление о применении МПЗ не соответствует установленным в КАС РФ требованиям, то суд оставляет данное заявление без движения, о чем немедленно сообщает лицу, его подавшему.

Если заявление о принятии судом МПЗ подано в суд одновременно с административным исковым заявлением, такое заявление не рассматривается

в случаях его возвращения административному истцу и оставления без движения, а также до устранения обстоятельств, препятствующих возбуждению административного дела и послуживших основанием для оставления административного искового заявления без движения (ст. 129–130 КАС РФ).

Суд выносит *определение* о применении МПЗ по административному иску или отказе в применении МПЗ. Копии этих определений должны быть незамедлительно направлены участвующим в деле лицам. Ходатайство о применении указанных в административном исковом заявлении МПЗ рассматривается судом в установленном порядке отдельно от других требований и ходатайств, которые заявлены в административном иске, не позднее следующего рабочего дня после дня его принятия.

КАС РФ содержит и процессуальные требования, относящиеся к оформлению итогового судебного решения по административному делу, в котором должна отражаться и информация о принимаемых судом МПЗ. Согласно п. 8 ч. 3 ст. 135 КАС РФ при подготовке административного дела к судебному разбирательству суд по ходатайству административного истца или его представителя разрешает вопрос о применении МПЗ по административному иску. Среди вопросов, разрешаемых судом при принятии решения по административному делу, находится и вопрос о сохранении или отмене действия МПЗ по административному иску (ч. 3 ст. 178 КАС РФ). Резолютивная часть решения суда должна содержать указание на сохранение или отмену действия примененных МПЗ по административному иску (п. 2 ч. 6 ст. 180 КАС РФ). Необходимость исполнения данного требования подтверждает п. 3 ч. 3 ст. 227 КАС РФ, в соответствии с которым в случае, когда речь идет о производствах по отдельным категориям административных дел (например, об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями), в резолютивной части решения по административному делу об оспаривании решения, действия (бездействия) должны содержаться сведения по вопросам отмены или сохранения МПЗ по административному иску.

КАС РФ устанавливает право административного истца требовать применения МПЗ до вступления решения суда в законную силу, в том числе в случае приостановления производства по административному делу в целях урегулирования спора, что предопределяет наличие возможности у заявителя ходатайствовать об установлении предварительной защиты и в производстве в *суде апелляционной инстанции*. При подготовке административного дела к рассмотрению судом апелляционной инстанции в соответствии со ст. 63 КАС РФ могут истребоваться (либо по своей инициативе, либо по просьбе лиц, подавших жалобу или представление) необходимые доказательства. Часть 1 ст. 306 КАС РФ определяет, что суд апелляционной инстанции может применять МПЗ и (или) приостанавливать исполнение решения суда как по ходатайству участвующих в деле лиц, так и по собственной инициативе. Таким образом, в отличие от общего правила применения МПЗ в соответствии с ч. 1 ст. 85 КАС РФ (а именно – по заявлению административного истца или иного лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц), в апелляционном производстве по административному делу устанавливается право суда апелляционной инстанции применить МПЗ и по собственной инициативе.

Определение суда о применении МПЗ приводится в исполнение немедленно, в порядке, установленном для исполнения судебных актов. Определение суда о применении МПЗ по административному иску может быть обжаловано. КАС РФ (ч. 2 ст. 88) предусматривает возможность наложения судебного штрафа на лиц, виновных в неисполнении определения суда о применении МПЗ по административному иску в порядке и размере, установленных ст. 122–123 КАС РФ. При этом судебные штрафы, наложенные судом на должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления и других органов, организаций, на государственных и муниципальных служащих, взыскиваются из личных средств указанных лиц.

Определение суда общей юрисдикции о применении МПЗ сохраняет свою силу в случае передачи административного дела согласно ст. 27 КАС

РФ в арбитражный суд, который вправе принять определение о применении МПЗ в установленном гл. 7 КАС РФ порядке в соответствии с результатами рассмотрения заявления о применении МПЗ судом общей юрисдикции. Если суд общей юрисдикции, который принял определение о применении МПЗ, до передачи дела в другой суд не отменил их, или данное определение оставлено без изменения судом вышестоящей инстанции, то при удовлетворении иска МПЗ сохраняют свое действие до окончательного исполнения судебного акта, которым закончилось разрешение дела по существу. Согласно ч. 3 ст. 89 КАС РФ в случае отказа в удовлетворении иска, оставления иска без рассмотрения, прекращения производства по делу указанные меры сохраняют свое действие до вступления в законную силу соответствующего судебного акта. Процессуальное законодательство устанавливает правила, в соответствии с которыми допускается отмена судом, в который передано дело, МПЗ, ранее принятых другим судом, или замена МПЗ в случае передачи дела из одного суда в другой.

Суд по своей инициативе либо по заявлению участвующих в деле лиц может отменить МПЗ по административному иску. Для разрешения в судебном заседании вопроса об отмене МПЗ устанавливается *пятидневный срок* со дня поступления в суд заявления лиц, участвующих в деле. Указанные лица извещаются о времени и месте заседания суда. Не считается препятствием к рассмотрению вопроса об отмене МПЗ неявка в судебное заседание лиц, которые были надлежащим образом извещены о месте и времени его проведения. КАС РФ предусматривает, что в случае отказа в удовлетворении административного иска принятые МПЗ сохраняются до вступления в законную силу решения суда. Вместе с тем суд одновременно с принятием такого решения или после этого может вынести определение об отмене МПЗ. В случае удовлетворения исковых требований принятые МПЗ сохраняются до исполнения решения суда. Определение суда об отмене применения МПЗ по административному иску может быть обжаловано. КАС РФ предоставляет возможность отменить МПЗ тому суду, в производстве которого находится ад-

министративное дело на момент подачи заявления, содержащего ходатайство об отмене принятых МПЗ. Другими словами, может складываться ситуация, когда при рассмотрении апелляционной жалобы в суд направляется ходатайство об отмене МПЗ, которые ранее приняты судом первой инстанции. В КАС РФ не установлено в качестве обязательного требование о необходимости рассмотрения тем же судом или судьей заявления об отмене МПЗ.

Исполнение определения суда о применении МПЗ по административному иску не приостанавливается в случае подачи частной жалобы на это определение. Однако суд приостанавливает исполнение определения суда об отмене МПЗ по административному исковому заявлению в случае подачи частной жалобы на данное определение суда. КАС РФ допускает замену МПЗ по административному иску по заявлению участвующего в деле лица в порядке, установленном гл. 7 КАС РФ.

Важным вопросом применения МПЗ (например, приостановления действия оспариваемого акта – постановления судебного пристава-исполнителя или его действия) является *процедура возобновления* (сроки, порядок, процессуальные действия) постановления должностного лица в том случае, если суд отменил МПЗ. Специалисты обосновывают мнение, в соответствии с которым возобновление постановлений или действий (например, судебных приставов-исполнителей) в ситуации, когда суд отменил МПЗ, возможно после вступления в силу судебного решения, которым отказано в удовлетворении административного иска[201].

Актуальной проблемой в административном судопроизводстве (как, впрочем, и других видах судопроизводства[202]) остается *злоупотребление*

---

[201] См.: Отдельные вопросы применения положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : информация Федеральной службы судебных приставов (ФССП России). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[202] См., например: *Егорова О. В*. Злоупотребление обеспечительными мерами : пути решения проблемы // Арбитражная практика. 2007. № 6. С. 76–80 ; *Юдин А. В*. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве : дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2009; *Ярков В. В*. Злоупотребление процессуальными правами : диагностика и

процессуальными правами и возможностями участниками судопроизводства, их недобросовестное поведение. Можно согласиться с утверждением Е.Б. Лупарева в том, что при разрешении административных дел возникает не менее поводов для злоупотребления обеспечительными мерами по сравнению с цивилистическим процессом[203]. *Недобросовестным действием*, которое может быть со всей очевидностью направлено на нарушение организации и проведения судебного разбирательства, становится заявление необоснованного (безосновательного) ходатайства административного истца о принятии судом МПЗ по административному иску. Однако, учитывая назначение института МПЗ по административному иску и саму сферу «административных и иных публичных правоотношений», думается, можно говорить о сформировавшейся *презумпции добросовестности* административного истца, выступающего с ходатайством о применении судом предварительной защиты, обеспечивающей его исковые требования. При этом недобросовестная сторона, злоупотребляя правом заявления ходатайства о принятии судом МПЗ по отдельным категориям административных дел, может привести к нарушению общего режима законности в сфере административных и иных правоотношений, а также конкретным нарушениям прав, свобод и законных интересов лиц. К сожалению, до настоящего времени не разработан юридический механизм ни для воспрепятствования сторонам злоупотреблениями процессуальными правами, ни для установления правовых санкций в отношении недобросовестных субъектов правоотношений.

Общеизвестно, что МПЗ по административному иску, характеризующиеся всегда публично-правовыми свойствами и публично-властным гарантированием их реализации в административном процессе, направлены на

лечение : (комментарий определения Верховного Суда РФ от 17 января 2017 г. № 36-КГ16-26) // Вестник гражданского процесса. 2017. № 5. С. 81–112.

[203] См.: *Лупарев Е. Б.* Соотносимость и соразмерность мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2015. № 3 (22). С. 99. См. также: *Борбат А. В.* Злоупотребление процессуальными правами в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 4. С. 6–9.

формирование ограничительных механизмов относительно правового статуса административных ответчиков. Следовательно, судейское усмотрение при принятии МПЗ должно находиться в границах соблюдения принципа соразмерности применяемой МПЗ содержанию заявленных исковых требований (предмету административного искового заявления; защите конкретных прав, свобод и законных интересов обратившегося в суд лица), обеспечивать стабильность и укреплять законность сферы публичных правоотношений, гарантировать соблюдение надлежащего баланса законных интересов сторон. Требования административного истца, заключенные в ходатайстве по применению судом МПЗ, не могут нарушать правовых границ требований, содержащихся в самом административном иске. При этом установленный в КАС РФ *запрет* на применение МПЗ действует лишь применительно к тем частям КАС РФ, которые регламентируют особенности производства по отдельным категориям административных дел.

На практике административный истец, ходатайствуя о применении судом МПЗ, может преднамеренно «переоценить» критерий «явной опасности» нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подавалось административное исковое заявление. Сюда же относится позиция административного истца, не надлежащим образом обосновывающего критерии «невозможности» и «затруднительности» обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов административного истца в случае, если не будет принята та или иная мера предварительной защиты административного иска. Практика показывает, что и после отмены мер обеспечения иска необходимо доказывать обстоятельства *злоупотребления правом*. Использование в полной мере потенциала судебной процедуры по обоснованию соответствующих критериев или условий применения МПЗ направлено на исключение из судебной практики по административным делам злоупотреблений процессуальными правами, что будет способствовать эффективному решению задач административного судопроизводства (ст. 3 КАС РФ) и полно-

ценному соблюдению его принципов (ст. 6 КАС РФ). Это потребует и совершенствования системы применения мер ответственности к лицам, участвующим в административном деле (*недобросовестным участникам* административного судопроизводства), за злоупотребления процессуальными правами.

§ 3. Доказывание необходимости применения судом общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску

В деятельности суда по установлению МПЗ в административном судопроизводстве центральное место занимает анализ как *обстоятельств*, которые подтверждают *основания* принятия МПЗ (в соответствии с заявленными требованиями о необходимости установления МПЗ они включаются в *предмет доказывания*), так и *обстоятельств*, которые имеют юридическое значение для установления *условий* рассмотрения заявления административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц. Доказывание обстоятельств, подтверждающих необходимость, своевременность, полезность, важность для заявителя принятия судом МПЗ по административному иску, имеет особенности, связанные с характером и правовой природой дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Как известно, с одной стороны, административный истец (или заявитель) представляет суду доказательства наличия (фактического существования) *оснований* для установления судом МПЗ, а с другой – суд предпринимает меры для установления заявленных истцом требований о необходимости обеспечения административного иска. Таким образом, порядок принятия МПЗ базируется на необходимости установления фактических обстоятельств наличия или отсутствия оснований для принятия мер обеспечения[204]. Заяви-

[204] Проблема определения обстоятельств, которые устанавливаются судами в рамках гражданского и арбитражного судопроизводства, детально и результативно была проана-

телю необходимо доказать существование *оснований* для принятия судом МПЗ. Суд в процессе рассмотрения заявления о необходимости применения той или иной МПЗ по административному иску обязан установить обстоятельства, доказывающие целесообразность и необходимость вынесения определения об установлении МПЗ.

Авторы, изучающие проблемы применения судами общей юрисдикции и арбитражными судами обеспечительных мер, отмечают, что суды весьма глубоко анализируют ходатайства о принятии мер обеспечения иска как в гражданском (или арбитражном) процессе, так и в административном судопроизводстве, но в итоге не всегда (или даже ожидаемо редко) принимают решения о применении таких мер[205].

Статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации показывают, что, например, за 2017 г. из 10 771 ходатайства о применении обеспечительных мер по *гражданским делам* удовлетворено 8681; по *административным делам* за этот же период было удовлетворено 98 ходатайств о применении МПЗ из рассмотренных 222; при этом отказано в удовлетворении применения МПЗ по 115 административным делам[206] (фактически в половине случаев). Подготовленный Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации Сводный отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации содержит сле-

---

лизирована в следующих научных трудах: *Штанкова Н. В*. Обеспечительные меры в арбитражном процессе Российской Федерации : проблемы доказывания оснований применения : дис. … канд. юрид. наук. М., 2014. См. также: *Боннер А. Т*. Косвенные доказательства в гражданском и арбитражном процессе : проблемы теории и практики // Закон. 2018. № 4. С. 39–55 ; *Ильин А. В*. Открытый перечень средств доказывания и допустимость доказательств // Там же. С. 64–70 ; *Решетникова И. В*. Преюдиция и бремя доказывания в современном арбитражном процессе // Там же. С. 30–38 ; *Юдин А. В*. Доказательства и доказывание применимости правовых позиций судебной практики в гражданском судопроизводстве // Там же. С. 71–80.

[205] См.: *Селькова А. А*. Некоторые аспекты доказывания при применении обеспечительных мер // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 3. С. 33–39 ; *Селькова А. А*. Институт обеспечительных мер в процессуальном праве России и Англии. М.: Статут, 2020. С. 8.

[206] URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476

дующую информацию о рассмотрении заявлений о применении обеспечительных мер за 2017 г.: рассмотрено 40 172 заявления, из которых 12 593 были признаны обоснованными; при этом отказано в применении обеспечения иска по 27 579 делам[207].

Статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации показывают, что, например, за первое полугодие 2019 г. в суды общей юрисдикции поступило 286 заявлений о принятии МПЗ; из них 186 заявлений удовлетворено, по 92 заявлениям принято решение об отказе в удовлетворении заявлений, 8 заявлений возвращено. За аналогичный период 2019 г. в суды общей юрисдикции поступило 6721 заявление о применении обеспечительных мер; из них удовлетворено 4973 заявления; отказано в удовлетворении по 1552 заявлениям. Подготовленный Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации Сводный отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации содержит следующую информацию о рассмотрении заявлений о применении обеспечительных мер за первое полугодие 2019 г.: рассмотрено 17 934 заявления, из которых 5052 были признаны обоснованными; при этом отказано в применении обеспечения иска по 12 882 заявлениям[208].

Статистика по делам, рассматриваемым в порядке арбитражного судопроизводства, показывает, что суды в 70 % случаев отказывают в удовлетворении заявлений о принятии обеспечительных мер; по гражданским делам только в 23 % случаев суды выносят определение об отказе; по административным делам суды в 32 % случаев отказывают в удовлетворении заявлений о применении МПЗ. При этом в первом полугодии 2019 г. было рассмотрено: 750 административных дел об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований (гл. 21 КАС РФ); 91 336 административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) орга-

[207] URL: http:// www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4430
[208] URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5082

нов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (гл. 22 КАС РФ)[209].

Из приведенных данных можно сделать следующие выводы. Во-первых, порядок принятия судом мер обеспечения иска (обеспечительных мер, МПЗ) должен быть насыщен аналитической (оценочной) деятельностью судей, связанной с доказыванием фактов, что оставление заявления о принятии мер обеспечения иска (административного иска) без удовлетворения в будущем сможет существенно *затруднять* или напрямую содействовать *невозможности* исполнения итогового решения по делу (гражданскому или административному). Во-вторых, следует соблюдать и учитывать *принцип соразмерности* заявленных в иске требований обеспечительным мерам, необходимость которых обосновывается в соответствующем заявлении или самом исковом заявлении. При этом в процессе доказывания целесообразно использовать максимально в большем объеме имеющиеся источники доказывания и вообще доказательственную информацию. В-третьих, важнейшим фактом, способствующим правильному решению судом вопроса о применении мер обеспечения иска, является принцип учета *достаточности обстоятельств*, свидетельствующих о надлежащей обоснованности исковых требований. Другими словами, суд, несмотря на ограниченное время, отводимое для принятия решения о принятии (или отказе в принятии) обеспечительных мер, в определенной степени может прогнозировать варианты принимаемого в будущем итогового судебного решения. Очевидно, сложно в каждом конкретном деле на самых первых этапах судебного разбирательства достигать «уверенности» в характере будущего решения по делу, так как вряд ли возможно в таких условиях создать полноценное представление о содержании спорных правоотношений, системе доказательств по делу, иных обстоятельствах судебного рассмотрения дела. Вместе с тем, по мнению исследовате-

[209] URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5083

лей, даже на предварительном этапе возможно сформировать первичную оценку содержащихся в исковом заявлении требований, о необходимости судебного обеспечения которых идет речь в заявлении о принятии обеспечительных мер[210].

Необходимо учитывать и особенности категории административного дела, и тот факт, что на стадии подачи административного искового заявления для истца затруднительно представить совокупность доказательств, подтверждающих наличие угрозы неисполнения или ненадлежащего исполнения решения суда. В то же время наличие задолженности по обязательным платежам и санкциям в ряде случаев уже может свидетельствовать о возможных затруднениях при исполнении решения и возможной недобросовестности должника. В качестве доказательств, подтверждающих наличие оснований для применения мер, могут быть представлены, например, сведения о том, что ответчик не имеет постоянного места работы или за него не производятся соответствующие отчисления в фонды. Возможным к применению судом видом МПЗ здесь может стать наложение ареста на имущество (автомобили, к примеру), принадлежность которого административному ответчику может быть подтверждена документально.

Основаниями для принятия МПЗ по административному иску считаются обстоятельства, которые заявитель предъявляет суду, дает им полноценную характеристику, доказывает их юридическую значимость в административном деле и обосновывает ими саму потребность в предварительной защите. При этом суд, установив конкретные обстоятельства и фактическое содержание оснований, решает вопрос о необходимости обеспечения исковых требований в данном случае. В предмет судебного исследования обстоятельств применения МПЗ по административному иску и судейского усмотрения при разрешении заявления о применении МПЗ входит определение самих оснований применения МПЗ по обеспечению исковых требований. При

---

[210] См.: *Селькова А. А.* Некоторые аспекты доказывания при применении обеспечительных мер // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 3. С. 35–37.

разрешении конкретного административного дела суд обязан давать оценку основаниям применения МПЗ, проводя при этом всесторонний анализ различных обстоятельств и условий. Заявление о принятии МПЗ суд рассматривает без извещения участвующих в деле лиц (ч. 3 ст. 87 КАС РФ). В заявлении должны быть указаны причина обращения в суд с ходатайством о применении МПЗ по административному иску и ее обоснование (п. 4 ч. 2 ст. 86 КАС РФ).

В настоящее время ориентиром для судов общей юрисдикции может служить постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 55 «О применении арбитражными судами обеспечительных мер» в части содержащихся в нем разъяснений относительно применения обеспечительных мер по административным делам при решении вопроса о наличии или отсутствии оснований для применения МПЗ по административному иску. Применительно к арбитражному процессу в п. 9 указанного постановления разъясняется, что суд признает заявление стороны о применении обеспечительных мер обоснованным, если имеются доказательства, подтверждающие наличие хотя бы одного из оснований, предусмотренных ч. 2 ст. 90 АПК РФ; арбитражный суд вправе применить обеспечительные меры при наличии обоих оснований применения указанных мер, если заявителем представлены доказательства их обоснованности. Также в нем отмечается, что в определении арбитражного суда о применении обеспечительных мер либо об отказе в их применении должна содержаться оценка обоснованности доводов заявителя о необходимости принятия обеспечительных мер.

В связи с этим при оценке судами доводов заявителя о принятии МПЗ по административному иску судам общей юрисдикции следует учитывать юридический смысл содержащихся в указанном постановлении Пленума ВАС РФ положений, требований и рекомендаций, например: разумность и обоснованность требования заявителя о применении обеспечительных мер; вероятность причинения заявителю значительного ущерба в случае неприня-

тия обеспечительных мер; обеспечение баланса интересов сторон; предотвращение нарушения при принятии обеспечительных мер публичных интересов, интересов третьих лиц. Кроме того, необходимо принимать во внимание обстоятельство, насколько запрашиваемая заявителем конкретная обеспечительная мера связана с предметом исковых требований, отвечает ли требованию соразмерности и содержит ли реальный потенциал достижения целей предварительной защиты.

Основным критерием понимания содержания судебного доказывания является утверждение, что оно представляет собой «логико-практическую деятельность» участвующих в деле лиц и суда (в соответствующей степени), которая осуществляется в процессуальной форме и способствует достижению правильных (верных) знаний о фактических обстоятельствах возникновения, изменения и прекращения правоотношений посредством: а) утверждений участвующих в деле лиц об имеющих юридическое значение фактах; б) «указания на доказательства, представления их суду, оказания судом содействия лицам, участвующим в деле, в собирании доказательств, исследовании доказательств и оценки»[211]. Применительно к доказыванию в административном судопроизводстве важно отметить принцип активной роли суда в процессе и характер публично-правовых отношений, где и возникают административные и иные публичные правовые споры. На этапе принятия судом МПЗ по административному иску оценка доказательств, содержащих сведения о необходимости принятия МПЗ в каждом конкретном случае, входит в структуру судебного доказывания, так как суд выступает субъектом доказывания и, следовательно, дает оценку представленным доказательствам. Надо помнить, что предметом судебного познания в административном судопроизводстве служат появившиеся в сфере материальных публично-правовых

---

[211] *Треушников М. К.* Судебные доказательства. 5-е изд., доп. М. : Городец, 2016. С. 47. См. также: *Молчанов В. В*. Судебное доказывание в будущем едином Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 3. С. 35–41.

отношений административные или иные публично-правовые спорные отношения.

Суд, рассматривая заявление административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц, о применении МПЗ по административному иску, обязан определить *предмет доказывания* по данному вопросу. Субъектом, ответственным за определение предмета доказывания, является суд, – к такому выводу приводит анализ соответствующих процессуальных норм КАС РФ, АПК РФ и ГПК РФ. Определять предмет доказывания имеют право и лица, участвующие в деле.

В отношении решения отдельных вопросов, возникающих при рассмотрении в суде дел, процессуальная наука выработала термин «*локальный предмет доказывания*»[212]. Понятие «локальность» применительно к «предмету доказывания» используется, очевидно, с целью конкретизации объема и пределов доказывания особых обстоятельств, наличие которых требуется для обеспечения полноценного разрешения установленных в процессуальном законе конкретных вопросов[213].

Для применения обеспечительных мер необходимы обстоятельства, которые должны быть определенно установлены судом. Как правило, процес-

---

[212] О локальном предмете доказывания см., например: Арбитражный процесс : учебник / отв. ред. *В. В. Ярков*. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 136 ; *Нахова Е. А*. Предмет доказывания в цивилистической процессуальной доктрине и судебной практике // Вестник гражданского процесса. 2017. № 1. Т. 7. С. 60–61 ; *Решетникова И. В*. Доказывание в гражданском процессе : учеб.-практ. пособие для магистров. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014. С. 64–66 ; *Львов Я. А*. Особенности применения арбитражными судами обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений : дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 173–183 ; *Штанкова Н. В*. Обеспечительные меры в арбитражном процессе Российской Федерации : проблемы доказывания оснований применения : дис. … канд. юрид. наук. М., 2014. С. 27–29 ; *Стельмах А*., *Есманский А*. Обеспечительные меры : как убедить суд принять их // Арбитражная практика для юристов. 2020. № 2. С. 15–16.

[213] См., например: *Баулин О. В*. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М. : Городец, 2004. С. 72. Ученые предлагают закрепить в Концепции единого ГПК РФ термин «локальный предмет доказывания». См., например: *Нахова Е. А*. Предмет доказывания в цивилистической процессуальной доктрине и судебной практике // Вестник гражданского процесса. 2017. № 1. Т. 7. С. 65.

суальное законодательство определяет факты, составляющие локальный предмет доказывания. Иначе говоря, *совершение* определенного в законе *процессуального действия* (например, применение обеспечительных мер) должно основываться на установленных судом обстоятельствах, которые и входят в данном случае в локальный предмет доказывания. По мнению И.В. Решетниковой, именно *масштабность* подлежащих установлению обстоятельств и *источник их формирования* отличают локальный предмет доказывания от предмета доказывания по делу в целом; неправильное определение локального предмета доказывания может привести к отказу в удовлетворении заявления о применении обеспечительных мер или к отмене промежуточного судебного акта[214]. Я.А. Львов, рассматривая вопрос о круге юридических фактов, которые входят в «локальный предмет доказывания оснований обеспечения иска по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений», делает вывод об обязанности заявителя аргументировать: а) наличие оснований применения мер обеспечения, установленных в АПК РФ; б) появление причин обращения с ходатайством об обеспечении исковых требований; при этом заявитель обязан указать на конкретные обстоятельства, которые подтверждали бы необходимость применения мер обеспечения иска; в) «целесообразность применения по делу испрашиваемого вида обеспечения»[215].

Фактически на административном истце лежит *бремя доказывания* как причин, так и оснований своего заявления о необходимости принятия судом МПЗ. Как уже отмечалось, МПЗ направлены изначально на решение задачи по оперативному (или *ускоренному*) обеспечению нарушенных или оспариваемых прав и интересов административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц. Следова-

---

[214] См.: *Решетникова И. В*. Доказывание в гражданском процессе : учеб.-практ. пособие для магистров. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2014. С. 64, 66.

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

тельно, применение судом МПЗ по административному иску вряд ли должно основываться на доказательствах в том объеме, который необходим для обоснования всех исковых требований по существу рассматриваемого административного дела. Особенностью рассмотрения заявления о применении МПЗ по административному иску является то, что суд должен рассмотреть их отдельно от всех других требований и ходатайств, указанных в административном исковом заявлении.

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

При рассмотрении каждого административного дела суд принимает во внимание все обстоятельства дела, особенности административно-правового спора, реальные «властные» возможности участников данного спора (например, государственных органов, должностных лиц, государственных служа-

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

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

Несмотря на то что МПЗ по административному иску действуют с целью 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 участвующих в деле лиц (п. 2 ст. 8 КАС РФ).

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 КАС РФ). То есть исковые требования, содержащиеся в административном исковом заявлении, в данных случаях предъявляются к гражданину или организации (например, когда речь идет об административных делах о взыскании обязательных платежей и санкций). В связи с этим в каждом случае принятия судом МПЗ по административному иску следует 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 споре. Речь идет о необходимости поддержания *баланса интересов* сторон[216].

В целях исключения случаев необоснованного принятия судом МПЗ по административному иску КАС РФ устанавливает следующие процессуально-правовые возможности защиты прав и законных интересов сторон:

1) оставление судом *без движения* заявления о применении МПЗ по административному иску (ст. 130 КАС РФ), в случае если оно не соответст-

---

[216] 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». См.: *Инюкова А. А.* Суд принял необоснованные обеспечительные меры : семь способов противостоять им // Арбитражная практика для юристов. 2016. № 9. С. 43.

вует требованиям, предусмотренным ст. 86 КАС РФ; судья оставляет без движения административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим на основании ч. 1 ст. 130 КАС РФ в случае несоответствия указанного заявления требованиям, установленным ст. 209 КАС РФ;

2) *отмена* МПЗ (ст. 89 КАС РФ), то есть по заявлению участвующих в деле лиц суд может отменить МПЗ по административному иску; суд может принять такое решение и по своей инициативе. В результате рассмотрения заявления об отмене МПЗ по административному иску суд выносит определение; при этом его копии следует незамедлительно направить участвующим в деле лицам. МПЗ отменяются судом в случаях исчезновения или изменения тех условий, который явились основаниями их применения;

3) *замена* МПЗ (ст. 91 КАС РФ); по заявлению участвующего в деле лица суд может заменить МПЗ по административному иску. К причинам, которые могут привести к замене МПЗ, относятся бесполезность для заявителей избранной МПЗ, неспособность реально обеспечить права и законные интересы субъектов права, чрезмерность предварительной защиты, способная причинить вред заинтересованным лицам. Процедура замены МПЗ находится в рамках общего судебного порядка, то есть указанный вопрос является предметом судебного разрешения, причем участвующие в деле лица имеют право на обязательное извещение о результатах его проведения. Вместе с тем в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» (п. 28) судам дается рекомендация, в соответствии с которой суд может рассмотреть заявление о замене МПЗ как без извещения участвующих в деле лиц, так и без самого судебного заседания, на котором и должен решаться данный вопрос[217]. В п. 29 данного постановления со ссылкой на ч. 1 ст. 90 КАС РФ утверждается, что определение суда о применении МПЗ по административному

[217] Бюллетень ВС РФ. 2016. № 11. С. 2–15.

иску или отказе в этом, об отмене МПЗ по административному иску или отказе в этом может быть обжаловано в установленном порядке. Статья 319 КАС РФ определяет порядок подачи жалобы (кассационной жалобы) на указанные определения судов апелляционной инстанции;

4) применение МПЗ по административному иску *по инициативе суда*; возможность использования процессуального потенциала *предварительного судебного заседания* (ст. 138 КАС РФ). Обеспечение надлежащей предварительной защиты по административному иску, очевидно, может быть включено в число целей предварительного судебного заседания. К таким целям законодатель относит, например: уточнение и детализацию обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела; установление достаточности имеющихся в административном деле доказательств; 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. Предварительное судебное заседание проводит единолично судья 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;

5) обязанность суда при принятии решения рассматривать вопросы о сохранении или отмене действия МПЗ по административному иску (п. 3 ст. 178 КАС РФ);

6) *обжалование* определения суда о применении или отмене МПЗ по административному иску, а также *об отказе* в этом; то есть на определение суда о применении или отмене МПЗ по административному иску, а также *об отказе в этом* может быть подана *частная жалоба*. Подача частной жалобы

на определение суда о применении МПЗ по административному иску не приводит к приостановлению судом исполнения данного определения. В случае подачи частной жалобы на определение суда об отмене МПЗ по административному иску суд приостанавливает исполнение этого определения. Частная жалоба может быть подана в течение 15 дней со дня вынесения определения судом первой инстанции, если иные сроки не установлены ст. 314 КАС РФ. Части 2.1 и 3 ст. 27 КАС РФ предусматривают порядок передачи дела судом общей юрисдикции в арбитражный суд. В таких случаях вынесенное судом общей юрисдикции определение о применении МПЗ может обжаловаться в суде общей юрисдикции апелляционной инстанции в срок, который не должен превышать 15 дней со дня вынесения данного определения (Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2019) : утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 декабря 2019 г.). 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 КАС РФ. Жалоба на определения судов апелляционной инстанции о применении или отмене МПЗ по административному иску, а также об отказе в этом должна быть подана по правилам ст. 319 КАС РФ. Производство в суде *кассационной инстанции* устанавливает гл. 35 КАС РФ. Вопросы *пересмотра* судебных постановлений определяются в гл. 36 КАС РФ.

Отдельным вопросом защиты прав и законных интересов административного ответчика с целью противодействия необоснованного принятия судом МПЗ по административному иску является *встречное обеспечение исковых требований*. Здесь может идти речь о *предотвращении значительного ущерба* публичным или частным интересам (п. 2 ст. 188 КАС РФ), то есть о предотвращении нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление. КАС РФ, в отличие от АПК РФ (ст. 94) и ГПК РФ (ст. 146), не устанавливает

нормы о встречном обеспечении административного иска. Иными словами, законодатель не предусмотрел в процессуальных правилах, относящихся к порядку принятия судом МПЗ (гл. 7 КАС РФ), подачу в суд искового заявления о возмещении убытков, причиненных ответчику мерами предварительной защиты. Применяемые судом меры обеспечения иска в других видах судебного процесса (гражданского[218] или арбитражного) и исполнение определения суда могут причинить субъектам правоотношений убытки (ущерб), которые необходимо возмещать. Исследование проблемы встречного обеспечения, например, в арбитражном процессе, приводит ученых к предложениям, по их мнению, способствующим существенному улучшению порядка применения встречного обеспечения. Так, предлагается ввести в АПК РФ новую статью, устанавливающую порядок подачи в арбитражный суд и рассмотрения им заявления об *обеспечительном разрешении (дозволении)*[219].

Здесь кратко следует указать на характерные черты *встречных исковых требований*[220] и *встречного обеспечения исковых требований*. КАС РФ (п. 1 ст. 131) определяет обязательные *условия*, при наличии которых допускается принятие *встречного* административного искового заявления: 1) *взаимосвязь встречного* административного искового заявления с первоначальным, по-

---

[218] 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 в 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.

[219] См.: *Башилов Б. И*. Обеспечительные меры по корпоративным спорам в арбитражном процессе Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. С. 15–17.

[220] См.: *Набережный А*. Встречный иск : когда суд примет его к производству // Арбитражная практика для юристов. 2019. № 9. С. 16–25 ; *Султанов А. Р*. Кому можно заявить встречный иск, или Толкование, ограничивающее средства защиты // Вестник гражданского процесса. 2017. № 6. С. 225–246 ; *Стельмах А*., *Есманский А*. Обеспечительные меры : как убедить суд принять их // Арбитражная практика для юристов. 2020. № 2. С. 16–17.

зволяющая гарантировать более быстрое и правильное разрешение спора, возникшего из административных и иных публичных правоотношений; 2) исключение полностью или в части удовлетворением встречного административного искового заявления удовлетворения первоначального иска; 3) встречное требование по своему содержанию нацелено на зачет первоначального требования. КАС 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 КАС РФ); такой иск предъявляется в суд по месту рассмотрения первоначального административного искового заявления. Правда, по некоторым административным делам встречные административные исковые требования не допускаются, к примеру, по делам об оспаривании нормативных правовых актов судом не могут быть приняты *встречные административные исковые требования* (п. 8 ст. 208 КАС РФ). При разрешении административного дела судом апелляционной инстанции не применяются правила о предъявлении встречного административного иска (п. 9 ст. 307 КАС РФ).

Ученые, исследующие правовую конструкцию встречного обеспечения в судебном процессе, полагают, что суд самостоятельно не должен проявлять инициативу по применению встречного обеспечения без соответствующего ходатайства сторон, то есть суду не нужно инициативно действовать в интересах сторон, оценивая при этом возможности предотвращения нарушения имущественных интересов истца, скрытые риски, потери и иные неблагоприятные последствия участвующим в деле лицам. Во многом данное положение аргументируется нарушением диспозитивных начал цивилистического процесса, состязательности и равноправия сторон. При этом ходатайство о предоставлении истцом встречного обеспечения должно оставаться прерогативой только ответчика, который надлежащим образом сможет обосновать реальность рисков причинения ему убытков в случае установления по ходатайству истца основных обеспечительных мер.

Для совершенствования административного судопроизводства (в аспекте развития института встречного обеспечения), в структуре которого имеются процессуальные правовые нормы о МПЗ по административному иску, важное ориентирующее и нормотворческое значение может иметь ст. 94 АПК РФ, которая в надлежащей процессуальной правовой форме устанавливает концепцию встречного обеспечения. Указанная статья определяет: саму возможность взаимосвязи решения суда об обеспечении иска с необходимостью предоставления обеспечения возмещения возможных для ответчика убытков; способы реализации встречного обеспечения (внесение на депозитный счет суда денежных средств в размере, предложенном судом, либо предоставление банковской гарантии, поручительства или иного финансового обеспечения на ту же сумму) и размер встречного обеспечения; возможность предоставления встречного обеспечения ответчиком, которое заменяет меры по обеспечению иска о взыскании денежной суммы; принятие судом в установленный срок процессуального решения (определения) о встречном обеспечении, его содержание и возможность обжалования; правовые последствия определения о встречном обеспечении для принятия судом решения по заявлению об обеспечении иска; значение факта неисполнения лицом, ходатайствующим об обеспечении иска, определения арбитражного суда о встречном обеспечении в указанный срок для отказа в обеспечении иска (то есть в обеспечении иска может быть отказано); роль документального подтверждения ответчиком произведенного им встречного обеспечения при принятии судом решения в обеспечении иска или отмены обеспечения иска (этот факт может стать основанием для отказа в обеспечении иска или отмены обеспечения иска). Таким образом, указанные главные черты встречного обеспечения в системе арбитражного процесса позволяют создавать юридическую модель встречного обеспечения в административном судопроизводстве, учитывая при этом и особенности сферы административных и иных публичных правоотношений (материальное административное право), где зарождаются административные споры, подлежащие разрешению посредством использования

административного судопроизводства. Суд общей юрисдикции, рассматривающий административное дело и разрешающий вопрос о применении МПЗ по соответствующему административному иску, может как по ходатайству административного ответчика, так и по собственной инициативе обращаться к административному истцу, ходатайствующему о принятии МПЗ, обеспечить возмещение убытков, наступление которых возможно от принимаемых МПЗ по административному иску. Административный ответчик также может предоставить встречное обеспечение, заменяющее МПЗ по административному иску. Учитывая особенности административных дел, формы и способы встречного обеспечения могут быть разнообразными. Весьма важно разработать и нормативно установить *факторы встречного обеспечения* при применении судом общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску.

Вместе с тем при разработке юридического стандарта применения встречного обеспечения в административном судопроизводстве целесообразно использовать сложившееся процессуальное регулирование, например, по АПК РФ (ст. 98), центральным моментом которого является закрепление за ответчиком и другими лицами, права и законные интересы которых нарушены решением об обеспечении иска, права требования возмещения убытков (или выплаты компенсации) лицом, по заявлению которого были приняты обеспечительные меры, уже после вступления в законную силу судебного акта арбитражного суда об отказе в удовлетворении иска. Порядок и размер убытков предусмотрены в настоящее время гражданским законодательством, а размер компенсации определяется судом в зависимости от характера нарушения и иных обстоятельств дела, с учетом требований разумности и справедливости по спорам. АПК РФ определяет порядок предъявления иска о возмещении убытков или выплате компенсации, согласно которому данный иск направляется в тот арбитражный суд, который рассматривал дело и принимал решение об обеспечительных мерах.

Есть основания для предположения, что особенности административного судопроизводства, характер отдельных категорий административных дел и публичных споров, порождаемых практикой применения административного законодательства, позволяют положительно отнестись к идее предоставления суду права по своей инициативе «требовать от истца предоставления встречного обеспечения и продления сроков рассмотрения ходатайства о применении обеспечительных мер по мотивам истребования встречных мер»[221]. Однако высказываются и мнения, в соответствии с которыми целесообразно «сделать требование встречного обеспечения обязательным, и лишь в строго оговоренных законом случаях делать исключение из данного правила»[222]. Такое правило, возможно, и будет фактически определенным противодействующим фактором (действием) против оперативно принятых обеспечительных мер. Однако «излишняя» (искусственно конструируемая) состязательность станет «перевешивать» все преимущества института предварительной защиты в административном судопроизводстве и качество разрешения стоящих перед ним задач. Потенциал встречного обеспечения не должен быть направлен на нейтрализацию правозащитной функции МПЗ в административном судопроизводстве. Баланс процессуальных возможностей административного истца и ответчика нисколько не нарушается, если встречное обеспечение используется только по инициативе одной из сторон.

Авторы, исследовавшие данный институт применительно к гражданскому процессу, отмечают, что «в большинстве развитых правовых систем, где институт обеспечительных мер имеет длительную практику применения, встречное обеспечение является, как правило, обязательным условием при-

---

[221] *Трезубов Е. С.* Встречное обеспечение в арбитражном процессе : от реалий к единому Гражданскому процессуальному кодексу // Вестник гражданского процесса. 2017. № 6. Т. 7. С. 188.

[222] *Медведев С. В.* Меры по обеспечению иска и принцип равенства сторон в споре в гражданском и арбитражном процессе : некоторые аспекты // Арбитражный и гражданский процесс. 2018. № 11. С. 12.

нятия судом обеспечительных мер»[223]. 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; ответчик в случае причинения ему убытков принятыми по ходатайству истца мерами по обеспечению иска имеет право заявить исковые требования о возмещении таких убытков после вступления в силу судебного решения, содержащего отказ в иске. Однако противоправное поведение стороны или иные ее недобросовестные действия *в обязательном порядке* не находятся 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 МПЗ по административному иску (или установления обеспечительных мер) с фактом причинения убытков (вреда, ущерба). Вряд ли можно разделить мнение ученых, которые предлагают по делам, когда в суде оспаривались решения органов публичной власти и при этом судом были применены МПЗ по административному иску (обеспечению иска), законодательно установить запрет на взыскание с заявителей в последующем убытков[224]. Такое предложение аргументируется, в частности, тем, что на практике одним из значимых «барьеров» для надлежащего использования стороной права на заявление ходатайства о применении МПЗ по административному иску может стать именно не лучшая «перспектива» для истца по возмещению убытков, причиненных по его инициативе (ходатайству) применением судом МПЗ по административному иску.

В отличие от административного судопроизводства по КАС РФ аналогичный вид правосудия по АПК РФ предусматривает правила, в соответствии с которыми осуществляется деятельность по возмещению убытков, воз-

---

[223] Там же.

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

никших 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, причиненных 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)[225]. Как известно, в результате принятия обеспечительных мер возникшие для другой стороны ограничения (запреты, приостановления, аресты имущества) могут стать основаниями (или причинами) для причинения этой стороне соответствующих убытков. Вместе с тем участвующие в деле лица могут инициировать, во-первых, ходатайство об отмене МПЗ по административному иску; во-вторых, уже после разрешения дела они, реализуя свое право на судебную защиту, 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, в КАС РФ аналогичные процессуальные нормы не установлены.

---

[225] См.: *Абдулов И. В*. Убытки и компенсация в связи с обеспечительными мерами // Юрист. 2016. № 20. С. 13 ; *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 ВАС РФ. 2006. № 7. С. 23–37 ; *Хухорев С., Соломатина Д*. Обеспечительные меры по иску привели к убыткам : как ответчику получить компенсацию // Арбитражная практика для юристов. 2019. № 7. С. 14–21.

Очевидно, было бы целесообразно предпринять меры по внесению в КАС РФ правил, определяющих порядок возмещения убытков или выплату компенсации в случае причинения принятыми в отношении стороны МПЗ по административному делу. Лицу, которое может требовать возмещения убытков, причиненных принятием МПЗ, 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 КАС 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»[226]. Данное предложение связано с рекомендацией о том, что суд, рассматривая жалобу о возмещении убытков 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 порядке[227]. Важнейшим направлением совершенствования законодательства о применении МПЗ по административному иску становится разработка самого процессуально-правового механизма, обеспечивающего надлежащий порядок взыскания убытков (или присуждения компенсации), возникших вследствие применения института предварительной защиты. Решение суда, рассматривающего ходатайство о применении МПЗ по административному иску, должно приниматься при непременном учете юридических и фактических

---

[226] *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.

[227] См.: Там же.

последствий реального установления предварительной защиты. Здесь речь идет о необходимости предвидения как положительного, так и негативного влияния принятых МПЗ 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 МПЗ могут повлечь для административного истца обязанность возмещения соответствующих убытков (присуждения компенсации) или восстановления надлежащего правового положения для соответствующих лиц, участвующих в административном деле. Как минимум, административный истец должен иметь точное представление о необходимости несения им компенсационного бремени и соответствующих расходов. Это нужно учитывать и при планировании к рассмотрению перечня разрешаемых судом вопросов с целью принятия МПЗ.

Целесообразно сформулировать предложение о дополнении КАС РФ новой статьей, содержащей порядок возмещения убытков или выплаты компенсации в случае нарушения прав и законных интересов лица принятыми судом МПЗ по административному иску. Проведенное исследование теоретических вопросов применения судами МПЗ по административному иску, изучение и обобщение судебной практики применения МПЗ, а также полученные итоги анкетирования судей судов общей юрисдикции (см. Приложение 3), обосновали предложение автора внести в КАС РФ следующие изменения применительно к институту предварительной защиты по административному иску:

1) дополнить ч. 1 ст. 85 КАС РФ пунктом 3 следующего содержания:

«3) непринятие мер предварительной защиты способно усложнить, затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда по административному делу.»;

2) дополнить ст. 85 КАС РФ частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. При рассмотрении административных дел меры предварительной защиты могут применяться по инициативе суда.»;

3) дополнить КАС РФ статьей 91.1 следующего содержания:

«Статья 91.1. Убытки и компенсации в связи с применением мер предварительной защиты по административному иску

1. Административный ответчик и другие лица, чьи права и (или) законные интересы нарушены мерами предварительной защиты, после вступления в законную силу судебного акта суда общей юрисдикции об отказе в удовлетворении административного искового заявления вправе требовать от лица, по заявлению которого были приняты меры предварительной защиты, возмещения убытков в порядке и в размере, которые предусмотрены гражданским законодательством, или выплаты компенсации.

2. Размер компенсации определяется судом в зависимости от характера нарушения и иных обстоятельств дела с учетом требований разумности и справедливости.

3. Иск о возмещении убытков или выплате компенсации предъявляется в суд общей юрисдикции, рассмотревший административное дело и принявший меры предварительной защиты по административному иску.».

С учетом новизны института предварительной защиты по административному иску, отдельных сложностей порядка принятия МПЗ и процесса доказывания необходимости их применения, а также в целях обеспечения единообразного разрешения вопросов, возникающих в судебной практике при применении норм гл. 7 КАС РФ «Меры предварительной защиты по административному иску», представляется целесообразным подготовить постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих при применении судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску». Разъяснения и рекомендации Пленума Верховного Суда Российской Федерации, основанные на результатах масштабного обобщения практики судебного применения указанного процессуально-правового института, несомненно, будут способство-

вать: а) обеспечению быстрой и надлежащей судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений; б) правильному разрешению 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; в) гарантированному исполнению принятого итогового решения суда по административному делу; г) повышению эффективности административного правосудия; д) стимулированию примирения сторон; е) обеспечению формирования процессуальных правовых механизмов для беспрепятственного пользования имуществом, восстановления нарушенных или оспоренных прав участников административных и иных публичных правоотношений.

Глава III
ПРИМЕНЕНИЕ СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ МЕР ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ГЛАВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ

§ 1. Меры предварительной защиты по административному иску в практике судов общей юрисдикции: обобщение судебной практики и судебная статистика

Меры предварительной защиты по административному иску как элемент административно-процессуальной формы имеют, пусть и не длительную, но уже вполне сложившуюся судебную практику их применения. Обобщение и анализ практики позволяют сделать выводы и ответить на ряд вопросов, связанных с выявлением эффективности института предварительной защиты как нового процессуального правового механизма юридической защиты прав и законных интересов административного истца. При этом появляется возможность прояснения ситуации с практической востребованностью МПЗ при рассмотрении и разрешении административных дел, а также понимания их роли в процессе достижения целей и общих задач административного судопроизводства.

При обобщении и анализе практики применения судами института предварительной защиты по административному иску целесообразно учитывать сложившуюся в течение десятилетий судебную практику по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, которые рассматривались в прошлом по процессуальным правилам ГПК РФ, а также судебную практику арбитражных судов, разрешающих дела в соответствии с нормами АПК РФ. Здесь важно указать на значение для судебной практики двух постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации: «О применении судами законодательства при рассмотрении некото-

рых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»[228] (от 17 ноября 2015 г. № 50) и «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела»[229] (от 21 января 2016 г. № 1). Для понимания сущности обеспечительных мер, применяемых в отношении средств массовой информации, весьма значимым правовым актом является постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации “О средствах массовой информации”»[230].

Единообразная[231] судебная практика по применению арбитражными судами обеспечительных мер формировалась при использовании постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 55 (ред. от 27 июня 2017 г.) «О применении арбитражными судами обеспечительных мер»[232], которое направлено на обеспечение ускоренной судебной защиты, содействие примирению сторон, установлению порядка беспрепятственного пользования имуществом, восстановление нарушенных или оспоренных прав участников экономических правоотношений, повышение эффективности судопроизводства.

Основной правовой массив разъяснений Верховного Суда Российской Федерации (и действующего в прошлом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации), который сформировался на базе сложившейся судебной практики рассмотрения и разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, актуален и в настоящее время: в актах судебного правотворчества раскрываются задачи, предназначение и

---

[228] Бюллетень ВС РФ. 2016. № 1. С. 2–19.

[229] Бюллетень ВС РФ. 2016. № 4. С. 1–6.

[230] Бюллетень ВС РФ. 2010. № 8. С. 11–25.

[231] К вопросу о единообразной судебной практики см.: *Напалков С. В*. Реализация принципа единообразия судебной практики : проблемы конституционно-правового обеспечения : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2019; *Брановицкий К. Л.*, *Ренц И. Г.*, *Ярков В. В*. Обеспечение единства судебной практики в России и за рубежом : в поисках баланса // Закон. 2020. № 1. С. 69–84.

[232] Вестник ВАС РФ. 2006. № 12. С. 69–79.

особенности административного судопроизводства, а также представлено содержание конкретных нормативных правовых положений, в той или иной степени включенных в КАС РФ, который стал «весьма показательным примером имплементации многочисленных наработок, накопленных судебной практикой за годы, прошедшие после введения в 1988 г. в Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР гл. 24.1 “Жалобы на неправомерные действия должностных лиц, ущемляющие права граждан”»[233].

Содержащиеся в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации толкование и разъяснение порядка применения законодательных норм способствуют установлению единообразной судебной практики и предусматривают правовые решения для устранения неясностей и сложностей правовой регламентации соответствующих отношений, создания универсальности основанных на толковании законов выводов[234]. В обзорах судебной практики содержатся разъяснения по вопросам, возникающим в судебной практике. Например, перед Президиумом Верховного Суда Российской Федерации был поставлен вопрос: «В каком порядке подлежат рассмотрению и разрешению дела о признании запрещенной к распространению информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет»? Ответ на данный вопрос содержал и информацию о возможном применении судом МПЗ по административному иску: «Судам следует иметь в виду, что после

---

[233] Судебная практика в современной правовой системе России : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : Норма : ИНФРА-М, 2018. С. 216.

[234] См.: *Самсонов Н. В*. О значении актов высших судов России для совершенствования гражданского судопроизводства // Российский судья. 2019. № 2. С. 39–43. Об аргументах для причисления постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации к числу источников (форм) гражданского процессуального права см., например: *Самсонов Н. В*. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации как источник отечественного гражданского процессуального права // Право : журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 157–159. См. также: *Гук П. А*. Функция нормотворчества высших судов России // Российская юстиция. 2019. № 3. С. 35–38; *Юдин А. В*. Процессуально-правовое обеспечение деятельности Верховного Суда Российской Федерации // Законы России. 2020. № 1. С. 26–29.

возбуждения производства по указанным делам до их разрешения судья вправе принять меры предварительной защиты в виде ограничения доступа к информации, распространенной в сети Интернет (ст. 85 КАС РФ)»[235]. Часть 4 ст. 265.3 КАС РФ предусматривает, что после возбуждения производства по административному делу о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе сети Интернет, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, судья вправе принять МПЗ в виде ограничения доступа к данной информации. Указанные и иные предусмотренные федеральным законом меры могут быть приняты судьей по заявлению лица, участвующего в деле, или по собственной инициативе.

Положения о правилах применения МПЗ по административному исковому заявлению содержат следующие постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации:

а) постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»;

б) постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»[236], содержащее раздел, посвященный МПЗ по административному иску;

в) постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации 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 обще-

---

[235] Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) : утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 марта 2018 г. // Бюллетень ВС РФ. 2019. № 1. С. 62.

[236] Бюллетень ВС РФ. 2016. № 11. С. 2–15.

ственных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами»[237];

г) постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания».

Изучение и анализ большого количества различных судебных актов, содержащих информацию о порядке применения МПЗ по административному иску, позволяет сделать первоначальный вывод о том, что институт предварительной защиты является «работающим», применяемым судьями при рассмотрении и разрешении административных дел, а сама судебная практика нуждается в улучшении. Рассмотрим применение процессуального института МПЗ по административному иску судами общей юрисдикции и проанализируем судебную статистику.

Эффективность применения судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску можно изучить, измерить и оценить посредством обобщения судебной практики (судебных актов), которое предоставляет возможность выяснить юридическое содержание и качество судебного правоприменения института предварительной защиты по КАС РФ по административным делам. Важнейшими целями обобщения судебной практики являются выяснение как общих правил применения МПЗ, так и познание особенностей порядка принятия судебных актов для обеспечения исковых требований. Анализ судебной практики позволяет также обнаружить сложности применения МПЗ, одинаковые ошибки в применении соответствующих норм, а также выработать единые подходы к рассмотрению административных дел и принятию процессуальных документов в ходе судебного рассмотрения дела.

В диссертации дан анализ судебной практики применения МПЗ судами общей юрисдикции отдельных субъектов Российской Федерации, приведены

---

[237] Бюллетень ВС РФ. 2017. № 2. С. 12–19.

конкретные дела и решения (определения) судов по вопросам применения МПЗ.

Судебная практика применения мер предварительной защиты судами общей юрисдикции Белгородской области.

Судами общей юрисдикции Белгородской области в 2016 г. применялись МПЗ по следующим категориям административных дел:

1) 22 заявления о применении МПЗ имели место в рамках административных исков, поданных в порядке гл. 22 КАС РФ (в том числе требования об оспаривании решений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя);

2) 2 заявления поданы по искам о взыскании обязательных платежей и санкций.

По иным категориям административных исков такие заявления не подавались[238].

Судебная практика применения мер предварительной защиты по административному иску судами общей юрисдикции Воронежской области[239].

В ходе обобщения судебной практики судов общей юрисдикции Воронежской области можно прийти к выводу, что некоторые категории административных дел обладают такими особенностями, которые на практике чрезвычайно редко дают основания для обращения с заявлениями о применении МПЗ по административному иску. Например, с административными исками об оспаривании результатов кадастровой стоимости административные истцы обращаются до того, как массовая оценка объектов недвижимости применяется к собственникам/владельцам в конкретных правоотношениях (при

---

[238] См.: Обобщение практики рассмотрения заявлений о применении мер предварительной защиты по административному иску за 2016 год // Официальный сайт Белгородского областного суда. URL: http://oblsud.blg.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud-&id=4086

[239] См.: Справка Воронежского областного суда о применении мер предварительной защиты по административному иску за 2016 г.

расчете налогов, подлежащих уплате, арендной платы). Соответственно, не возникает необходимости в применении МПЗ.

При проведении исследования было изучено и обобщено 339 административных дел. Виды административных дел, при рассмотрении которых применялись МПЗ, следующие:

1. Административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций (гл. 32 КАС РФ). С исковыми требованиями обращались налоговые инспекции и Управление пенсионного фонда (ГУ) по Воронежской области к физическим лицам о взыскании налогов, сборов, страховых взносов и иных обязательных платежей. Заявления о принятии МПЗ при этом подавали должностные лица инспекций Федеральной налоговой службы. С учетом имущественного характера спора, заявления, как правило, подавались одновременно с административным исковым заявлением.

По данной категории административных дел судьями отказано в применении МПЗ по 119 заявлениям; 114 заявлений были удовлетворены. В мотивировочной части судебных постановлений указаны следующие причины отказа в применении МПЗ: наложение ареста на имущество административного ответчика не соразмерно заявленным требованиям, отсутствуют доказательства уклонения ответчика от уплаты налогов или предположения, что взыскание налога может быть затруднено. В ряде случаев такой подход является обоснованным. Например, если период просрочки уплаты обязательных платежей незначителен, незначительна и заявленная к взысканию сумма. В иных же случаях, когда речь идет о неуплате налога по нескольким объектам налогообложения (например, множество автомобилей), задолженность имеет значительный размер; здесь наблюдается и большой период просрочки платежа. Следовательно, при таких обстоятельствах судам целесообразно применять МПЗ.

При решении вопроса о применении МПЗ по административному иску судьи проявляют известную «осторожность», и это вряд ли соответствует назначению и действию принципа активной роли суда; они лишь высказывают

мнение о возможности или невозможности применения конкретных МПЗ, о которых просит заявитель. Такой подход в судебной деятельности вряд ли можно признать верным и надлежаще применяемым в административном деле. Ведь ст. 85 КАС РФ разрешает суду принимать как различные МПЗ, так и несколько мер одновременно, если КАС РФ не предусматривает запрета на принятие МПЗ по определенным категориям административных дел.

Разные районные суды Воронежской области формируют свою «собственную» (и единую) «отказную» практику по рассмотрению заявлений лиц о необходимости принятия судами МПЗ. Например, Ленинский районный суд г. Воронежа по всем административным делам данной категории (80 дел из поступивших для обобщения) отказал в принятии МПЗ в виде наложения ареста на имущество административного ответчика. Практика «сплошного отказа» в применении МПЗ сложилась в Панинском районном суде Воронежской области (по всем 13 административным делам). Конечно, важно учитывать, что имеются и другие, то есть положительные, решения по принятию МПЗ по отдельным административным делам, однако в общей массе дел они являются исключениями.

Также однозначно и «последовательно» в отдельных районных судах складывается практика и по выбору судами к применению конкретных МПЗ. К примеру, судьи Россошанского районного суда применяют наложение ареста на имущество ответчика в пределах цены административного иска. Судьи Грибановского районного суда Воронежской области, разрешая вопрос о принятии МПЗ, запрещают действия должностных лиц по проведению государственной регистрации автомобилей. Думается, подход к выбору МПЗ должен быть более гибкий: следует всегда учитывать конкретные обстоятельства дела.

2. Административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и

муниципальных служащих (гл. 22 КАС РФ). Было изучено 106 административных дел данной категории. При этом следует выделить подкатегории дел, которые наиболее часто встречаются в судебной практике:

а) административные дела об оспаривании действий (бездействий), постановлений должностных лиц службы судебных приставов-исполнителей. Проведено изучение 22 дел: по 13 заявлениям суд принял МПЗ, по 9 – отказал в их применении. По данной категории дел судьи избирают к принятию следующие МПЗ по административному иску: приостановление действия постановления об ограничении права (использования специального права на управление транспортным средством); приостановление исполнительного производства; запрет передачи имущества на реализацию. Мотивировочная часть судебных решений об отказе в применении МПЗ содержит следующие обоснования: отсутствие оснований полагать, что исполнение судебного решения по делу будет невозможно или затруднительно; несоответствие заявленных мер исковым требованиям. Определение о применении МПЗ подлежит отмене как принятое при неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для административного дела, и неправильном толковании и применении норм процессуального права. Например, апелляционным определением Воронежского областного суда от 27 февраля 2018 г. по делу № 33А-1334/2018 оспариваемое определение Железнодорожного районного суда г. Воронежа от 8 декабря 2017 г. отменено как принятое при неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для административного дела, и неправильном толковании и применении норм процессуального права (п. 1 ч. 2 и ч. 4 ст.310 КАС РФ). По обстоятельствам дела определением о применении МПЗ «судом наложен арест на автомобиль “Мерседес С 200”, государственный регистрационный знак **, **, 2004 г. выпуска, № двигателя **, цвет белый (серебристый), не принадлежащий административному ответчику, заинтересованному лицу К.О. как на момент рассмотрения судом указанного ходатайства административного истца от 28 ноября 2017 г., так и на момент подачи ею 13 ноября 2017 г. уточненного в порядке ст. 46 КАС РФ ад-

министративного искового заявления, содержащего требования о признании незаконными решений судебного пристава-исполнителя, связанных с исполнительными действиями в отношении этого имущества, ранее, до 10 июня 2017 г., действительно принадлежащего должнику по алиментным обязательствам…При таких обстоятельствах оснований для принятия судом меры предварительной защиты по административному иску К.Т. в виде наложения ареста на принадлежащее лицу, не участвующему в деле и не являющемуся стороной исполнительного производства (К.Л.), автотранспортное средство и запрета МРЭО № 2 ГИБДД ГУВД России по Воронежской области осуществлять регистрацию перехода права собственности на этот автомобиль, не имелось»[240];

б) административные дела об оспаривании решения органа местного самоуправления о демонтаже нестационарного торгового объекта. Было изучено 57 административных дел. Из них по 48 делам заявления были удовлетворены, а по 9 – отказано в применении МПЗ. Причины удовлетворения заявлений о принятии МПЗ очевидны: в случае демонтажа торгового объекта исполнение решения будет невозможно, поскольку это напрямую связано с предметом заявленных исковых требований. В качестве причин отказа в применении МПЗ суды указывали на то, что дата предполагаемого демонтажа объекта уже прошла к моменту рассмотрения заявления; следовательно, отсутствует и угроза нарушения прав административного истца;

в) административные дела об оспаривании решений миграционных органов, затрагивающих права иностранных граждан или лиц без гражданства (решений, которыми указанным лицам не разрешен въезд на территорию Российской Федерации, отказано в выдаче временного вида на жительство, сокращен срок пребывания на территории России, аннулирован вид на жительство). Было изучено 20 дел; из них по 9 делам заявления о применении МПЗ были удовлетворены, а по 11 – получен отказ. Анализ данной категории

[240] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дел показывает, что в некоторых случаях административными истцами и их представителями заявляются требования о применении такой МПЗ, как запрет уполномоченным должностным лицам составлять по отношению к иностранным гражданам или лицам без гражданства протоколы об административных правонарушениях, санкция которых предусматривает их выдворение за пределы Российской Федерации. Судьи обоснованно отказывают в удовлетворении таких заявлений, поскольку установление наличия или отсутствия состава административного правонарушения не может быть осуществлено в рамках производства по делу, рассматриваемому в порядке КАС РФ; кроме того, такая мера не соотносится с требованиями административного иска.

Мотивировочная часть судебных определений о принятии (или отказе в применении) МПЗ должна соответствовать содержащимся в КАС РФ нормативным предписаниям. Следующий пример демонстрирует полное соответствие мотивировочной части определения суда требованиям п. 5 ч. 1 ст. 199 КАС РФ, касающимся как изложения мотивов, по которым суд пришел к конкретным выводам, так и ссылок на законы и иные нормативные правовые акты, которыми он руководствовался. В качестве суда второй инстанции Воронежский областной суд рассмотрел частную жалобу на определение Ленинского районного суда г. Воронежа об отмене МПЗ в части и разрешил проведение работ по «нулевому циклу» при возведении здания и по изготовлению проектной планировки территории[241]: «Судебная коллегия находит выводы суда правильными, основанными на нормах процессуального права, соответствующими установленным обстоятельствам. Судом правильно, с учетом содержания экспертного заключения, сделан вывод о необходимости продолжения строительных работ до определенной стадии с целью исключения возможных негативных последствий». Отметим, что мотивировочная

[241] См.: Апелляционное определение Воронежского областного суда от 5 мая 2016 г. по делу № 33а-3117 // Архив Воронежского областного суда за 2016 г.

часть в данном примере является весьма детальной и аргументированной, то есть соответствует требованиям п. 5 ч. 1 ст. 199 КАС РФ.

Судебная практика применения мер предварительной защиты по административному иску судами общей юрисдикции Краснодарского края.

Анализ судебных определений о применении МПЗ дает возможность сделать вывод о видах МПЗ по административному иску, наиболее часто применяемых судами:

1) приостановление полностью или в части действия оспариваемого решения; запрет совершения определенных действий; приостановление исполнительного производства; возложение на административного ответчика, других лиц, в том числе не являющихся участниками судебного процесса, обязанности совершить определенные действия или воздержаться от совершения определенных действий. Указанные МПЗ применяются по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными и иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего (гл. 22 КАС РФ);

2) наложение ареста на имущество, принадлежащее административному ответчику и находящееся у него или других лиц. Данная МПЗ применяется по административным делам о взыскании обязательных платежей и санкций.

Судебная практика применения мер предварительной защиты по административному иску судами общей юрисдикции Красноярского края.

В ходе изучения административных дел был выделен перечень наиболее распространенных видов МПЗ, применяемых судом по заявлению административного ответчика:

1) запрет Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Красноярскому краю совершать регистра-

ционные действия в отношении имущества (наиболее распространенные МПЗ[242]);

2) приостановление исполнения решения призывной комиссии о призыве на военную службу (наибольшее количество заявлений о применении МПЗ[243]);

3) запрет проведения мероприятий по принудительному направлению на психиатрическое обследование;

4) приостановление исполнительного производства, в том числе: запрет на совершение действий, направленных на реализацию заложенного имущества (например, квартиры[244]; нежилого здания, магазина и земельного участка[245]); приостановление публичных торгов; приостановление постановления судебного пристава-исполнителя об отмене запрета на совершение регистрационных действий;

---

[242] См., например: Решение о запрете Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Красноярскому краю совершать любые регистрационные действия в отношении принадлежащего гражданину недвижимого имущества – объекта незавершенного строительства : определение Енисейского районного суда Красноярского края от 25 мая 2016 г. // Архив Енисейского районного суда Красноярского края за 2016 г. ; Определение Минусинского городского суда Красноярского края от 18 августа 2017 г. по делу № 2а-2718/2017 // Архив Минусинского городского суда Красноярского края за 2017 г.

[243] См.: Решение о запрете в отношении Л. И. Ю. проведения всех мероприятий призывного характера : определение Железногорского городского суда Красноярского края от 4 декабря 2015 г. // Архив Железногорского городского суда Красноярского края за 2015 г. ; О приостановлении исполнения решения о призыве на военную службу в ряды Вооруженных Сил Российской Федерации : определение Железногорского городского суда Красноярского края от 23 ноября 2016 г. // Архив Железногорского городского суда Красноярского края за 2016 г.

[244] См.: Определение Железнодорожного районного суда г. Красноярска от 20 июля 2016 г. по делу № 2а-4569/16021а // Архив Железнодорожного районного суда г. Красноярска за 2016 г.

[245] См.: Определение Шарыповского городского суда Красноярского края от 8 ноября 2017 г. по делу № 2а-1046/2017 //Архив Шарыповского городского суда Красноярского края за 2017 г.

5) приостановление возврата сумм уплаченного налога[246];

6) приостановление действия оспариваемого налогового требования[247];

7) приостановление действия заключения должностного лица об аннулировании разрешения на оружие[248];

8) наложение ареста на имущество (данная МПЗ содержится во многих заявлениях истца)[249];

9) приостановление действия предписания[250];

10) запрет совершения органу местного самоуправления распорядительных действий в отношении земельного участка[251];

11) прекращение права управления транспортным средством[252];

12) приостановление действия требования административного органа к определенным лицам покинуть Российскую Федерацию[253];

---

[246] См.: Определение Емельяновского районного суда Красноярского края от 26 февраля 2016 г. по делу № 2а-1847/2016 // Архив Емельяновского районного суда Красноярского края за 2016 г.

[247] См.: Определение Железнодорожного районного суда г. Красноярска от 19 ноября 2017 г. // Архив Железнодорожного районного суда г. Красноярска за 2017 г.

[248] См.: Определение Ирбейского районного суда Красноярского края по делу № 2а-125/2016 // Архив Ирбейского районного суда Красноярского края 2016 г.

[249] См., например, принятые МПЗ по административному иску в виде ареста транспортного средства: Определение Каратузского районного суда Красноярского края от 22 апреля 2016 г. по делу № 2а-201/2016 // Архив Каратузского районного суда Красноярского края 2016 г. ; Определение Шарыповского районного суда Красноярского края от 28 апреля 2016 г. по делу № 2а-195/16 // Архив Шарыповского районного суда Красноярского края за 2016 г.

[250] См.: Определение Минусинского городского суда Красноярского края от 13 марта 2017 г. по делу № 2а-1329/2017 // Архив Минусинского городского суда Красноярского края за 2017 г.

[251] См.: Определение Октябрьского районного суда г. Красноярска о применении мер предварительной защиты от 5 октября 2017 г. // Архив Октябрьского районного суда г. Красноярска за 2017 г. ; Определение Ачинского городского суда Красноярского края по делу № 2а-2043/2016 // Архив Ачинского городского суда Красноярского края за 2016 г. ; Определение Центрального районного суда г. Красноярска от 3 августа 2017 г. по делу № 2а-6545/2017 // Архив Центрального районного суда г. Красноярска за 2017 г.

[252] См.: Определение Ленинского районного суда г. Красноярска от 28 октября 2016 г. // Архив Ленинского районного суда г. Красноярска за 2016 г.

13) возложение обязанности (обязательства) на орган местного самоуправления по совершению определенных действий (начать отопительный сезон, обеспечив нормативный запас топлива)[254];

14) приостановление действия представления прокурора;

15) иные.

Анализируя виды применяемых МПЗ, можно сделать вывод о том, что наиболее часто заявляемые требования относятся к публичным правовым спорам, связанным с государственной регистрацией уполномоченным органом (Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии), а также делам об оспаривании: решения призывной комиссии о призыве на военную службу; решений и действий судебных приставов-исполнителей.

Что касается категории дел об оспаривании решений призывной комиссии, то применение МПЗ в форме приостановления ее действия (решения) является здесь всегда обоснованным, 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 его иные права. Несмотря на большинство случаев отказа в удовлетворении исков по данной категории дел, считается правильным, что недопустимо преждевременное привлечение лица к исполнению воинской обязанности до выяснения всех обстоятельств по делу.

В судебной практике имеются также и отказные материалы по применению МПЗ. «На основании ст. 87 КАС РФ банку отказано в применении мер предварительной защиты в виде приостановления действия оспариваемого

---

[253] См.: Определение Манского районного суда Красноярского края от 12 августа 2017 г. по делу № 2А-294/17 // Архив Манского районного суда Красноярского края за 2017 г.

[254] См.: Определение Нижнеингашского районного суда Красноярского края от 19 сентября 2016 г. // Архив Нижнеингашского районного суда Красноярского края за 2016 г.

представления Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по субъекту Российской Федерации до вступления в законную силу судебного акта по настоящему делу об оспаривании представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению банком административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ (включение в договор условий, ущемляющих права потребителя, установленные законодательством о защите прав потребителей), так как обстоятельств, свидетельствующих о существовании явной опасности нарушения прав, свобод и законных интересов банка либо невозможности или затруднительности их защиты без принятия меры предварительной защиты по административному иску, истцом не приведено и документально не подтверждено. При этом указано, что возможность применения меры административной ответственности в будущем за неисполнение названного предписания сама по себе не является обстоятельством, влекущим безусловное принятие обеспечительных мер»[255].

Судебная практика применения мер предварительной защиты судами Республики Крым за период с сентября 2015 г. по март 2017 г.[256].

За указанный период судьями Республики Крым применялись МПЗ по следующим категориям административных дел:

1) дела о признании незаконными действий судебного пристава-исполнителя;

2) дела о признании незаконными решений, действий (бездействия) Государственного комитета по государственной регистрации и кадастру Республики Крым;

3) дела о признании незаконными решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления, иных органов государственной власти при

---

[255] Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 28 марта 2018 г. по делу № 33а-4046/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[256] См.: Справка Верховного Суда Республики Крым по результатам изучения судебной практики по применению судами Республики Крым мер предварительной защиты по административному иску с сентября 2015 г. по март 2017 г.

оформлении права на землю, при сносе самовольных построек, при утверждении предложений Научно-технического совета об определении единственных поставщиков.

Судьи судов общей юрисдикции Республики Крым, рассматривая заявления о применении МПЗ в виде приостановления действия оспариваемого постановления судебного пристава-исполнителя и исполнительного производства, испытывают определенные трудности. Например, апелляционной инстанцией отменено определение Ялтинского городского суда ввиду того, что судом первой инстанции не приведены и документально не обоснованы обстоятельства, свидетельствующие о существовании явной опасности нарушения прав, свобод, законных интересов либо невозможности или затруднительности их защиты без приостановления исполнительного производства в целом. Судом первой инстанции не были приняты во внимание положения КАС РФ, согласно которому к МПЗ по административному иску не относится приостановление органом или должностным лицом, обладающими властными полномочиями, действия принятых ими нормативных правовых актов или решений, а также приостановление совершения оспариваемых действий. Также суд первой инстанции не учитывал правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации, которые выражены им в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»[257]. При рассмотрении заявления об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя суд вправе в этом же процессе разрешить вопрос о приостановлении исполнительного производства полностью или частично по заявлению взыскателя, должника или судебного пристава-исполнителя. Заявление о приостановлении исполнительного производства рассматривается в десятидневный срок в судебном заседании с извещением взыскателя, должника, судебного пристава-исполнителя, неявка которых не препятствует раз-

[257] Бюллетень ВС РФ. 2016. № 1. С. 2–19.

решению указанного заявления (ч. 2 ст. 358, ч. 3 ст. 359 КАС РФ). При оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя об оценке, передаче на реализацию имущества должника или при оспаривании стоимости объекта оценки, указанной оценщиком в отчете, суд вправе приостановить исполнительное производство либо принять меру предварительной защиты в виде установления запрета на совершение действий, направленных на реализацию соответствующего имущества.

За первое полугодие 2019 г. судами общей юрисдикции Республики Крым были удовлетворены: 1 заявление о приостановлении полностью или в части действия оспариваемого решения; 4 – о запрете совершать определенные действия; 5 – о приостановлении действий пристава-исполнителя; 6 – о принятии иных мер предварительной защиты[258]. При этом в порядке гл. 22 КАС РФ было рассмотрено 1316 дел.

Судебная практика применения мер предварительной защиты судами общей юрисдикции Липецкой области[259].

В период с 2017 г. по первое полугодие 2018 г. судьями Липецкой области применялись МПЗ по следующим категориям административных дел:

1) о признании решений призывной комиссии Липецкой области незаконными;

2) о признании незаконными решения органа исполнительной власти Липецкой области, постановления органа местного самоуправления;

3) о взыскании недоимки по налогам;

4) о признании незаконными постановлений судебного пристава-исполнителя;

5) о признании незаконными решений УВМ УМВД России по Липецкой области;

---

[258] URL :http://usd.krm.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=62

[259] См.: Справка Липецкого областного суда от 8 октября 2018 г. по результатам обобщения практики применения судьями Липецкой области мер предварительной зашиты по административным делам за период с 2017 г. по первое полугодие 2018 г. в ответ на обращение от 24 сентября 2018 г. № 12-1042.

6) о признании незаконными решений Межрайонной ИФНС по Липецкой области о взыскании налогов и сборов;

7) о признании незаконным распоряжения Министерства юстиции Российской Федерации о нежелательности (проживания) в Российской Федерации;

8) о признании незаконным сообщения администрации об оставлении без рассмотрения заявления о предоставлении земельного участка;

9) о признании незаконным и отмене предписания Государственной инспекции труда в Липецкой области.

В ходе изучения административных дел был выделен перечень наиболее часто применяемых видов МПЗ по заявлению административного ответчика:

1) запрет призывной комиссии реализовывать решение о призыве гражданина на военную службу;

2) запрет Управлению имущественных и земельных отношений осуществлять распоряжения и иные действия в отношении земельного участка;

3) запрет производства регистрационных сделок с автомобилем;

4) приостановление торгов в отношении имущества;

5) запрет судебному приставу-исполнителю производить действия по передаче нереализованного в принудительном порядке имущества должника взыскателю; приостановление исполнительных действий по исполнительному производству; приостановление действия постановления судебного пристава-исполнителя;

6) приостановление действия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию;

7) запрет Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии совершать регистрационные действия в отношении двухкомнатной квартиры;

8) приостановление действия распоряжения Министерства юстиции Российской Федерации о нежелательности пребывания;

9) запрет администрации принимать решение о проведении аукциона на право заключения договора аренды земельного участка;

10) приостановление действия решения о депортации; приостановление исполнения решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию;

11) приостановление срока исполнения предписания;

12) запрет на совершение действий, направленных на отчуждение принадлежащего административному ответчику на праве собственности имущества.

Сделаем следующие выводы о практике рассмотрения МПЗ судами общей юрисдикции Липецкой области. Во-первых, основная категория административных дел, по которым применяются МПЗ, – это дела об оспаривании действий и решений органов государственной власти. Во-вторых, МПЗ выражаются, как правило, в виде запрета совершать определенные действия или в виде приостановления правового акта управления. В-третьих, основаниями принятия судьей решения о применении МПЗ являлись: непринятие МПЗ по административному иску может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда, а также будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер защита прав, свобод и законных интересов административного истца; до рассмотрения судом дела по существу есть реальная опасность нарушения прав и законных интересов административного истца. В-четвертых, были указаны следующие основания для отказа в удовлетворении заявления о принятии МПЗ: отсутствие достаточных доказательств, свидетельствующих о существовании до принятия судом решения по административному делу (или до примирения сторон) явной опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца, а также невозможности или затруднительности защиты прав без принятия таких мер не представлено; мера является несоразмерной заявленным требованиям.

Судебная практика применения мер предварительной защиты по административному иску Московским городским судом.

Одним из важных показателей эффективности судебной практики является «твердость» определений, вынесенных судом первой инстанции.

Проанализируем обзор практики рассмотрения частных жалоб на определения о применении либо отказе в применении МПЗ судебной коллегией по административным делам Московского городского суда.

За 2016 г. в судебную коллегию по административным делам Московского городского суда было подано 15 частных жалоб на определения о применении МПЗ по административному иску. Они были рассмотрены; при этом 2 определения суда о применении МПЗ отменены, 2 – оставлены без изменения, а частные жалобы – без удовлетворения. В мотивировочной части апелляционных определений указаны основания принятия таких решений:

1) «вместе с тем, сам факт оспаривания законности, при отсутствии представленных доказательств опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца и (или) наличия сведений, указывающих, что защита прав, свобод, законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер», вряд ли может считаться достаточным для обоснования принятие МПЗ[260];

2) «доводы частной жалобы по существу сводятся к несогласию с выводами суда, указанными в определении, они основаны на неправильном понимании норм права, в связи с чем признаются судом апелляционной инстанции несостоятельными»[261];

3) «…вероятная возможность обращения Рособрнадзора в суд для приостановления действия лицензии на осуществление образовательной дея-

---

[260] См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 16 марта 2016 г. по делу № 33а-7418/2016 // Архив Московского городского суда за 2016 г. ; Апелляционное определение Московского городского суда от 24 сентября 2019 г. по делу № 33а-5791/2019 ; Апелляционное определение Московского городского суда от 9 сентября 2019 г. по делу № 33а-6600/2019 ; Апелляционное определение Московского городского суда от 9 сентября 2019 г. по делу № 33а-6095/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[261] Апелляционное определение Московского городского суда от 20 апреля 2016 г. по делу № 33а-13508/2016 // Архив Московского городского суда за 2016 г.

тельности Медицинского университета … положенная судом в основу обжалуемого определения, по мнению коллегии, необоснованно расценена как представляющая явную опасность в смысле нарушения прав и законных интересов Медицинского университета»[262].

Четыре частных жалобы (из 15 проанализированных) были поданы административными истцами на определения об отмене МПЗ (решением апелляционной инстанции частная жалоба оставлена без удовлетворения).

Семь частных жалоб было подано административными истцами об отмене определения об отказе в удовлетворении ходатайства о применении МПЗ (в шести случаях частные жалобы оставлены без удовлетворения).

В соответствии с ч. 1 ст. 90 КАС РФ на определение суда о применении или отмене МПЗ по административному иску может быть подана частная жалоба. КАС РФ не конкретизирует, может ли быть подана частная жалоба на определение суда об отказе в удовлетворении ходатайства о применении МПЗ. В отличие от КАС РФ, например, в ч. 1 ст. 145 ГПК РФ указано, что на все определения суда об обеспечении иска может быть подана частная жалоба. Такой подход более подробно закреплен и в АПК РФ: определение арбитражного суда об обеспечении иска или отказе в обеспечении иска может быть обжаловано (ч. 7 ст. 93 АПК РФ). В отношении положений КАС РФ разъяснения дает Пленум Верховного Суда Российской Федерации, в соответствии с которым, как следует из ч. 1 ст. 90 КАС РФ, на определения суда о применении МПЗ по административному иску или отказе в этом, отмене МПЗ или отказе в этом может быть подана частная жалоба. Жалоба на названные определения судов апелляционной инстанции подается в порядке, установленном ст. 319 КАС РФ.

При изучении практики административного судопроизводства судебной коллегии по административным делам Московского городского суда был выявлен только один случай, когда частная жалоба на определение суда об

---

[262] Апелляционное определение Московского городского суда от 22 апреля 2016 г. по делу № 33а-13925/2016 // Архив Московского городского суда за 2016 г.

отказе в удовлетворении требования о применении МПЗ оставлена без рассмотрения по существу. Апелляционным определением Московского городского суда от 18 августа 2016 г. по делу № 33а-16518/2016 частная жалоба оставлена без рассмотрения по существу, поскольку закон не предусматривает возможности обжалования определения суда об отказе в применении МПЗ по административному иску отдельно от решения суда[263].

Вместе с тем приведем еще один пример: «…Отказывая, в удовлетворении заявления о принятии мер предварительной защиты в виде приостановления, суд правомерно исходил из того, что административному истцу отказано в пересмотре решения по вновь открывшимся обстоятельствам, а также законом не предусмотрено принятия мер предварительной защиты в рамках рассмотрения или подачи заявления о пересмотре решения»[264].

Ходатайства о применении МПЗ были заявлены по следующим категориям административных дел:

1) оспаривание решений ИФНС (МПЗ в виде приостановления исполнения решения);

2) оспаривание действий судебного пристава-исполнителя (МПЗ в виде приостановления исполнительного производства);

3) оспаривание бездействия судебного пристава-исполнителя (МПЗ в виде: возложения обязанности на ФНС не вносить изменения в ЕГРЮЛ применительно к должнику; запрета должнику совершения любых имущественных сделок до исполнения им обязательства; запрета должнику уменьшать уставной капитал[265]).

Интересен также следующий пример, где в качестве МПЗ предусматривалось восстановление статуса адвоката. «Административному истцу отказано в принятии мер предварительной защиты в форме восстановления ста-

---

[263] См.: Архив Московского городского суда за 2016 г.

[264] Апелляционное определение Московского городского суда от 28 сентября 2016 г. по делу № 33а-35676/2016 // Архив Московского городского суда за 2016 г.

[265] См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 30 ноября 2016 г. по делу № 33а-46876/2016 // Архив Московского городского суда за 2016 г.

туса адвоката по его административному иску об оспаривании распоряжения Управления Минюста России по субъекту Российской Федерации о прекращении статуса адвокатов, так как оснований для применения в рассматриваемом деле испрашиваемых заявителем мер предварительной защиты нет; заявителем не приведено доказательств в подтверждение обстоятельств, поименованных в ст. 87 КАС РФ, а судом не установлено фактов существования явной опасности нарушения прав, свобод и законных интересов заявителя, невозможности или затруднительности их защиты без применения мер предварительной защиты, приостановления действия оспариваемого распоряжения. Кроме того, принимая решение о восстановлении сведений об административном истце в региональном реестре, суд фактически разрешил заявленные требования по существу, что противоречит правовой природе указанных мер и целям их принятия, поскольку посредством принятия мер предварительной защиты административный спор по существу не разрешается»[266].

Судебная практика применения мер предварительной защиты по административному иску судами общей юрисдикции Нижегородской области.

Категории административных дел, рассмотренных судами общей юрисдикции Нижегородской области, по решению вопроса о принятии МПЗ по административному иску:

1) административные дела об оспаривании нормативного правового акта органа местного самоуправления. Приведем следующий пример. ООО «Э» обратилось в суд с административным исковым заявлением к администрации города Нижнего Новгорода, в котором просило признать недействующим нормативный правовой акт – постановление администрации города Нижнего Новгорода от 21 декабря 2004 г. № 66 «О ставках арендной платы за земельные участки на территории городского округа – город Нижний Новгород». Административным истцом заявлено ходатайство о применении МПЗ в виде

[266] Апелляционное определение Московского городского суда от 28 ноября 2018 г. по делу № 33а-9717/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

приостановления действия оспариваемого нормативного правового акта в отношении ООО «Э» до вступления в законную силу решения суда, которое суд удовлетворил[267];

2) административные дела об оспаривании решений об осуществлении кадастрового учета;

3) административные дела об оспаривании действий (бездействия), решений государственного органа и их должностных лиц, а также иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными и иными полномочиями, их должностных лиц. Здесь можно привести следующий пример. Административный истец Б. обратился в суд с административным исковым заявлением, в котором поставлен вопрос о возложении на УФМС России по Нижегородской области обязанности устранить нарушения прав, свобод и законных интересов, восстановить права, отменив решение о закрытии въезда в Российскую Федерацию. Административный истец обратился в суд с заявлением о принятии МПЗ в виде приостановления действия оспариваемого решения. По итогам вынесено определение о принятии МПЗ[268];

4) административные дела об оспаривании действий (бездействия), постановлений судебных приставов-исполнителей. В качестве примера можно привести следующее дело. Граждане Д.В.Ф. и А.В.Ф. обратились в суд с административным исковым заявлением, в котором оспаривают действия судебных приставов-исполнителей и при этом ходатайствуют о принятии судом МПЗ путем наложения ареста на жилое помещение – квартиру[269];

5) административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов военного управления. Административный истец обратился в

---

[267] См.: Определение Нижегородского районного суда г. Нижний Новгород от 19 сентября 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижний Новгород за 2016 г.

[268] См.: Определение Нижегородского районного суда г. Нижний Новгород от 10 марта 2016 г. по делу № 2а-5990/2016 // Архив Нижегородского районного суда г. Нижний Новгород за 2016 г.

[269] См.: Определение Нижегородского районного суда г. Нижний Новгород от 19 июля 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижний Новгород за 2016 г.

Городецкий городской суд с административным исковым заявлением к ФКУ «Военный комиссариат Нижегородской области» о признании решения призывной комиссии о призыве на военную службу незаконным и подлежащим отмене. Одновременно он просит приостановить действия решения призывной комиссии о призыве в ряды Вооруженных Сил Российской Федерации[270];

6) административные дела о взыскании налогов и сборов;

7) административные дела об оспаривании решений избирательных комиссий. К примеру, У.В.В. обратилась в суд с административным иском к избирательной комиссии Нижегородской области, территориальной избирательной комиссии Городецкого района Нижегородской области, участковой избирательной комиссии № 835 о признании итогов голосования и результатов выборов недействительными. Административный истец потребовал истребовать из территориальной избирательной комиссии реестры избирателей и заявления избирателей на досрочное голосование, а также заявил о применении МПЗ по данному иску в виде опечатывания мешков с бюллетенями для голосования и погашенными бюллетенями[271]. В связи с проведением выборных кампаний различного уровня судами общей юрисдикции были рассмотрены исковые заявления к территориальным избирательным комиссиям и участковым избирательным комиссиям о признании итогов голосования и результатов выборов недействительными с последующим вынесением определений о применении МПЗ в виде истребования из избирательной комиссии коробок с бюллетенями, реестров и заявлений избирателей;

8) административные дела об оспаривании нормативного правового акта местного самоуправления. Например, «в рамках дела по административному иску главы администрации города об оспаривании пунктов решения городской Думы, касающихся изменений устава города в случае досрочного прекращения полномочий мэра города, по ходатайству заявителя суд, на ос-

---

[270] См.: Определение Городецкого городского суда Нижегородской области от 24 июня 2016 г. // Архив Городецкого городского суда Нижегородской области за 2016 г.

[271] См.: Определение Городецкого городского суда Нижегородской области от 5 октября 2015 г. // Архив Городецкого городского суда Нижегородской области за 2015 г.

новании ст. 85 КАС РФ, применил меры предварительной защиты по настоящему делу в виде запрета применения оспариваемых пунктов, так как в данном случае одним из вопросов, планируемых к рассмотрению городской Думой субъекта РФ, является вопрос о сложении полномочий главы муниципального образования – мэра города, что согласно оспариваемому нормативному правовому акту повлечет вступление в силу и применение изменений в устав, касающихся нового порядка избрания главы муниципального образования, что свидетельствует о существовании явной опасности нарушения прав и свобод административного истца»[272].

Проведя анализ судебной практики судов общей юрисдикции Нижегородской области, можно выделить следующие причины отказа в применении МПЗ по административному иску:

1) в заявлении о применении МПЗ по административному иску отсутствуют доказательства, подтверждающие, что до принятия судом решения по административному делу (или до примирения сторон) существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца[273]. Для подтверждения данного вывода приведем следующее дело. В 2016 г. в производстве Кстовского городского суда находилось административное дело по иску ООО «Е» к администрации Кстовского муниципального района, Управлению Федеральной службы в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Нижегородской области о признании недействительным санитарно-эпидемиологического заключения о результатах публичного слушания по проекту оценки воздействия на окружающую среду проекта объекта строительства. Административный истец просит приостановить действие указанного заключения в качестве МПЗ. В обоснование

---

[272] Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 15 февраля 2017 г. по делу № 11-4/2017. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

[273] См., например: Определение Московского районного суда г. Нижнего Новгорода от 1 декабря 2016 г. по делу № 2а-3643/16 ; Определение Московского районного суда г. Нижнего Новгорода от 2 августа 2016 г. по делу № 2а-3211/16 // Архив Московского районного суда г. Нижнего Новгорода за 2016 г.

ходатайства административный истец ссылается на то, что без применения МПЗ могут быть нарушены не только права административного истца, но и общественные интересы. Суд в удовлетворении ходатайства о применении МПЗ отказал, поскольку административный истец ссылается на доводы предположительного характера. Также в определении суда указывается, что истец не предоставил каких-либо доказательств действий административных ответчиков и предпринимаемых ими мер, представляющих явную опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца либо влекущих невозможность или затруднительность для административного истца защиты своих прав, свобод и законных интересов[274]. Следующий пример из судебной практики: «Отказывая в удовлетворении заявления З. о применении мер предварительной защиты по настоящему административному делу, исходя из предмета и оснований заявленных административных исковых требований, судья пришел к правильному выводу, что правовых оснований для принятия мер предварительной защиты по административному иску не имеется, поскольку отсутствуют сведения и обстоятельства, свидетельствующие о том, что защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия мер предварительной защиты в виде приостановления исполнительного производства. Кроме этого, как верно указал суд первой инстанции, в оспариваемом решении не содержатся распорядительные действия должностного лица»[275];

2) установление того обстоятельства, что к моменту поступления заявления о принятии МПЗ отпала необходимость в их принятии. Например, К.Ю.Ю. обратился в Нижегородский районный суд с заявлением, в котором просил принять меры по обеспечению исполнения решения суда от 27 мая 2015 г. о признании незаконным решения ФГБУ «ФКП Росреестра» об отказе снятия приостановления осуществления кадастрового учета, возложении

---

[274] См.: Определение Кстовского городского суда Нижегородской области от 19 января 2016 г. // Архив Кстовского городского суда Нижегородской области за 2016 г.

[275] Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 21 марта 2018 г. по делу № 33а-3649/2018. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обязанности осуществить государственный кадастровый учет изменений в сведениях государственного кадастра недвижимости о земельном участке. Изучив представленные документы, суд пришел к выводу, что основания для удовлетворения заявления отсутствуют ввиду того, что на момент обращения в суд дело было рассмотрено по существу, а постановленное решение по делу вступило в законную силу и подлежит исполнению[276];

3) отказ суда в принятии административного искового заявления также является причиной, по которой не принимается определение о применении МПЗ по данному вопросу.

В анализируемой судебной практике данного периода было обжаловано лишь одно определение суда[277]. Частная жалоба была оставлена без удовлетворения. Этот факт, как можно предположить, свидетельствует о том, что решения судов общей юрисдикции по применению МПЗ по административному иску являются обоснованными и мотивированными, а судьи в своих выводах в полной мере руководствуются законом; как правило, при рассмотрении судами заявлений о применении МПЗ и исполнения вынесенных определений существенных проблем и противоречий не встречается. Указанный вывод подтверждается данными определений суда, находящихся в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс»: из 22 апелляционных определений Нижегородского областного суда в период с 2016 по 2018 г. 17 определений нижестоящих судов оставлены без изменения.

Наряду с определениями о применении МПЗ судами Нижегородской области выносились определения об их отмене. Анализ судебной практики в этом случае показывает, что подавляющее большинство МПЗ по административному иску отменялись по заявлению лиц, участвующих в деле. Это является правильным, поскольку лица, участвующие в деле, особенно те, в отношении которых МПЗ применялись, заинтересованы в их отмене.

---

[276] См.: Определение Нижегородского районного суда г. Нижний Новгород от 1 февраля 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижний Новгород за 2016 г.

[277] См.: Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 24 августа 2016 г. по делу № 33а-9376/2016 // Архив Нижегородского областного суда за 2016 г.

Судебная практика применения мер предварительной защиты по административному иску судами общей юрисдикции Омской области.

По делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти и должностных лиц в качестве МПЗ применялись: 1) приостановление действия оспариваемого предписания, решения, распоряжения[278]; 2) запрет на принятие решений о государственной регистрации юридических лиц; 3) запрет на совершение регистрационных действий в отношении объектов недвижимости; 4) запрет совершать действия по начислению пени (например, запрет совершать действия по начислению пени по земельному налогу[279]); 5) запрет на проведение голосования по вопросу избрания главы городского и сельского поселения; 6) запрет на проведение кадастровых работ в отношении земельного участка; 7) запрет производства регистрационных действий, связанных с регистрацией перехода права собственности.

В качестве МПЗ в судебном процессе по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) судебных приставов-исполнителей судами общей юрисдикции Омской области применялись: 1) приостановление действия оспариваемого постановления[280]; 2) приостановление реализации имуще-

---

[278] См., например: О приостановлении действия распоряжения Администрации Центрального административного округа г. Омска от 6 февраля 2017 г. № 73 «О выносе самовольно размещенного движимого имущества» в части принудительного выноса самовольно размещенных объектов : определение Центрального районного суда г. Омска от 2 марта 2017 г. по делу № 2-а-1340/2017 // Архив Центрального районного суда г. Омска за 2017 г.

[279] См.: О принятии мер предварительной защиты по административному иску : определение Центрального районного суда г. Омска от 22 декабря 2016 г. по делу № 2а-7512/2016 // Архив Центрального районного суда г. Омска за 2016 г.

[280] Судам следует учитывать, что согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в п. 14 постановления от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства», при рассмотрении заявления об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя суд вправе в этом же процессе разрешить вопрос о приостановлении исполнительного производства полностью или частично по заявлению взыскателя, должника или судебного пристава-исполнителя, но не по правилам гл. 7 КАС РФ в качестве МПЗ по административному ис-

ства[281]; 3) приостановление взыскания по исполнительному документу; 4) запрет на совершение регистрационных действий; 5) запрет на обращение взыскания на периодические платежи[282].

Единичные примеры в судебной практике составляет несоблюдение судами требований ст. 87 КАС РФ, предусматривающей порядок рассмотрения заявления о применении МПЗ по административному иску. Данный факт подтверждается действиями судьи Тарского городского суда Омской области, рассмотревшего ходатайство о МПЗ не путем вынесения отдельного определения о применении МПЗ по административному иску, а разрешив данный вопрос на стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству[283].

В течение анализируемого периода времени в производстве у судей Центрального районного суда г. Омска находилось 10 административных дел, при разрешении которых были заявлены требования о применении МПЗ (6 заявлений удовлетворено, по остальным было отказано в применении МПЗ).

ку, а по правилам гл. 38 КАС РФ как процессуальный вопрос, связанный с исполнением судебных актов по административным делам и разрешаемый судом.

[281] Ходатайство И. Ю. М. о применении МПЗ по административному иску И.Ю.М. к Отделу судебных приставов по Советскому АО г. Омска УФССП России по Омской области об оспаривании действий судебного пристава-исполнителя удовлетворено частично; при этом приостановлена реализация имущества, изъятого по адресу… по исполнительному производству… в отношении должника для принятия решения по административному делу. См.: Определение Советского районного суда г. Омска от 20 апреля 2016 г. № 2а-2356/16 // Архив Советского районного суда г. Омска за 2016 г.

[282] См.: О принятии мер предварительной защиты по административному иску : определение Центрального районного суда г. Омска от 30 июня 2016 г. по делу № 2а-4812/2016 // Архив Центрального районного суда г. Омска за 2016 г.

[283] См.: Определение судьи Тарского городского суда Омской области от 6 марта 2017 г. по делу № 2а-167/2017 // Архив Тарского городского суда Омской области за 2017 г.

Судебная практика применения мер предварительной защиты по административному иску судами общей юрисдикции Тамбовской области за период с 2015 по 2016 г.[284].

В апелляционном порядке было обжаловано два определения судей. Оставляя без изменения определение судьи об отказе в применении МПЗ, судебная коллегия исходила из того, что применение МПЗ является не обязанностью, а правом суда, реализуемым им при доказанности административным истцом наличия оснований для принятия МПЗ, предусмотренных КАС РФ. Основным видом МПЗ, с заявлением о применении которых обращались административные истцы, являлось приостановление судом действий оспариваемого решения по административным искам об оспаривании решения органов государственной власти, органов местного самоуправления; действий должностных лиц и государственных служащих.

При определении эффективности МПЗ по административному иску особое внимание уделяется *статистической отчетности*, в которой отражаются основные содержательные характеристики судебной деятельности, связанной с применением МПЗ, например: виды заявленных МПЗ по различным категориям споров; количество заявлений, содержащих ходатайство относительно применения института предварительной защиты; удовлетворение заявления или отказ в принятии МПЗ с мотивированным обоснованием; случаи обжалования определений суда по вопросам МПЗ; результаты обжалования судебных определений. Судебная статистика предоставляет объемную информацию относительно количественных показателей применения судами МПЗ.

Проанализируем судебную статистику по вопросам применения МПЗ по административному иску в судах нескольких субъектов Российской Феде-

---

[284] См.: Справка по результатам изучения судебной практики применения судами Тамбовской области мер предварительной защиты по административным делам за период с 15 сентября 2015 г. по 31 декабря 2016 г.

рации, как то: Алтайский край[285], Белгородская область[286], Воронежская область[287], Краснодарский край[288], Красноярский край[289], Республика Крым[290], Липецкая область[291], Нижегородская область[292], Омская область[293], Тамбовская область[294].

В суды общей юрисдикции *Алтайского края* в течение 2016 г. было подано 110 заявлений о принятии МПЗ по административному иску, из них удовлетворено 72 заявления, отказано в принятии МПЗ по 38 заявлениям.

---

[285] Статистические данные получены из справки Алтайского краевого суда «Статистика по мерам предварительной защиты, примененным районными (городскими) судами Алтайского края в порядке, предусмотренном главой 7 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, за период с 1 января по 30 декабря 2016 года».

[286] См.: Справка по результатам изучения судебной практики применения судами Тамбовской области мер предварительной защиты по административным делам за период с 15 сентября 2015 г. по 31 декабря 2016 г.

[287] См.: Справка Воронежского областного суда о применении мер предварительной защиты по административному иску за 2016 г.

[288] Статистические данные получены из справки Краснодарского краевого суда от 23 марта 2017 г. № 12.АК-0 «Анализ количественных показателей практики применения судами Краснодарского края положений главы 7 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

[289] Статистические данные получены из ответов руководителей районных судов Красноярского края на запрос Председателя судебной коллегии по административным делам Красноярского краевого суда от 17 ноября 2017 г. № Э-12-10/17-38630.

[290] Статистические данные получены из справки Верховного Суда Республики Крым «Справка по результатам изучения судебной практики по применению судами Республики Крым мер предварительной защиты по административному иску за период с сентября 2015 года по март 2017 года».

[291] См.: Справка Липецкого областного суда от 8 октября 2018 г. по результатам обобщения практики применения судьями Липецкой области мер предварительной защиты по административным делам за период с 2017 г. по первое полугодие 2018 г. в ответ на обращение от 24 сентября 2018 г. № 12-1042.

[292] Статистические данные получены из ответов председателей районных судов Нижегородской области на запрос заместителя председателя Нижегородского областного суда от 15 февраля 2017 г. № 8-10/21.

[293] Статистические данные получены из ответов председателей районных судов Омской области по запросу Омского областного суда от 10 апреля 2017 г. № ГК-1.

[294] Статистические данные получены из справки, подготовленной по результатам изучения практики применения судами Тамбовской области мер предварительной защиты по административным делам за период с 15 сентября 2015 г. по 31 декабря 2016 г.

В соответствии с планом работы *Белгородского областного суда* на II квартал 2017 г. проведено обобщение судебной практики рассмотрения судами области в 2016 г. заявлений о применении МПЗ по административному иску[295]. За 2016 г. судами Белгородской области рассмотрено всего 24 заявления о применении МПЗ, из них 6 удовлетворено, в удовлетворении 18 отказано.

В 2017 г. судами общей юрисдикции *Воронежской области* было рассмотрено 4369 административных дел[296]. По 69 из них были вынесены определения о применении МПЗ по административным искам: приостановление полностью или в части действия оспариваемого решения – 17 определений; запрет совершать определенные действия – 44; приостановление действий пристава-исполнителя – 2; иные МПЗ – 6 определений.

Можно выделить несколько категорий административных дел, при рассмотрении которых граждане и организации Воронежской области обращаются в суды общей юрисдикции с ходатайством о применении МПЗ. Прежде всего, такие заявления подаются при разрешении дел в порядке, установленном гл. 22 КАС РФ, то есть в суд обращаются граждане и организации об оспаривании действий (бездействия), решений органов государственной власти, местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями (подано 428 административных исков; удовлетворено – 191)[297].

В 2016 г. наибольшее количество дел, рассмотренных Воронежским областным судом по первой инстанции, были споры по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих

---

[295] См.: Обобщение практики рассмотрения заявлений о применении мер предварительной защиты по административному иску – Белгородский областной суд. URL: http://oblsud.blg.sudrf.ru/modules.php?id=4086&name=docum_sud

[296] См.: Сайт Управления Судебного департамента Воронежской области. URL: http://usd.vrn.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=98

[297] См.: Оперативные данные работы районных и мировых судов за I квартал 2018 г. // Официальный сайт Управления Судебного департамента в Воронежской области. URL: http://usd.vrn.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=100

разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (6 дел), а также об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости (94 дела). Заявления о применении МПЗ ни по указанным категориям административных дел, ни по иным делам (например, о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, о защите избирательных прав) административными истцами не подавались, следовательно, судом не рассматривались. По 7 административным делам оспаривались действия и постановления органов власти и местного самоуправления, затрагивающие права и интересы административных истцов в иных сферах публичных правоотношений. В принятии МПЗ судами было отказано, так как судьи пришли к выводам об отсутствии в дальнейшем препятствий для исполнения решения, а также об отсутствии непосредственной угрозы нарушения прав и законных интересов административных истцов[298].

В период с 2015 г. по I квартал 2017 г. судами общей юрисдикции *Краснодарского края* было рассмотрено 143 заявления о применении МПЗ по административному иску, из них 115 заявлений удовлетворено, по 28 – отказано. В апелляционном порядке было обжаловано 13 определений судов: было отменено 5 определений суда, оставлено без изменений – 5, возвращена 1 частная жалоба и по 2 жалобам производство прекращено в связи с принятием отказа от них.

В суды общей юрисдикции *Красноярского края* в период с 15 сентября 2015 г. по 31 декабря 2016 г. было подано 438 заявлений о применении МПЗ по административному иску. Из них удовлетворено 315 заявлений, отказано в удовлетворении – 123; в 5 случаях судебные определения по заявлениям истцов были обжалованы; отмена МПЗ произошла в 19 случаях (в том числе в

[298] Определением Семилукского районного суда Воронежской области от 24 октября 2016 г. отказано в применении мер предварительной защиты в виде приостановления действия постановления ФКУ ИК-1 УФСИН России по Воронежской области и освобождении из ПКТ (помещение камерного типа) // Архив Семилукского районного суда Воронежской области за 2016 г.

связи с последующим решением об отказе в удовлетворении административных исковых требований).

Анализ судебной статистики применения МПЗ по административному иску судами общей юрисдикции *Республики Крым* показал, что за период с момента вступления в законную силу КАС РФ, то есть с 15 сентября 2015 г., по март 2017 г. районными судами Республики Крым было рассмотрено 109 заявлений о применении МПЗ по административному иску. Из них 52 заявления удовлетворено; 1 – удовлетворено частично; по 55 – отказано в удовлетворении; 1 – возвращено заявителю. В апелляционном порядке были поданы жалобы на 4 определения суда: 1 определение об удовлетворении заявления о применении МПЗ было отменено в апелляционной инстанции, 2 частные жалобы оставлены без изменения, 1 – без рассмотрения.

Судебная статистика применения МПЗ по административному иску судами общей юрисдикции *Липецкой области* демонстрирует, что за период с 2017 г. по первое полугодие 2018 г. было вынесено 45 определений о применении МПЗ, в том числе: 9 определений об отказе в применении МПЗ; 33 – о применении МПЗ; по 2 административным искам были разрешены вопросы о снятии (отказе в снятии) МПЗ. Такая статистика свидетельствует о том, что 73 % от поступивших в суд ходатайств о применении МПЗ судами удовлетворяются.

Судебная статистика применения МПЗ по административному иску судами общей юрисдикции *Нижегородской области* констатирует, что в 2015 г. при рассмотрении 16 административных дел были применены МПЗ. В 2016 г. количество таких дел увеличилось до 80 по сравнению с предыдущим периодом. Таким образом, за 2015–2016 гг. было удовлетворено 96 заявлений о применении МПЗ по административным искам. В 2015 г. судами общей юрисдикции было вынесено 3 определения об отказе в применении МПЗ по административному иску; в 2016 г. таких определений было вынесено уже 47. Как показывает статистика, по 58 % заявлений о применении МПЗ выносится определение об отказе в их применении.

Согласно статистическим данным *Омского областного суда*, в период с 2015 г. по I квартал 2017 г. было подано 85 заявлений о применении МПЗ по административному иску. Из них 52 заявления удовлетворены; по 32 – отказано в применении мер; 1 – оставлено без рассмотрения по ходатайству административного истца. При этом определения, выносимые судами по заявлениям о применении МПЗ по административному иску, не обжаловались.

Судебная практика применения МПЗ судами *Тамбовской области* показывает, что из 12 259 административных дел (за период с 15 сентября 2015 г. по декабрь 2016 г.) МПЗ по административному иску были применены лишь по 20 делам; здесь было принято 2 определения об отказе в принятии МПЗ, а 18 заявлений было удовлетворено[299].

Как свидетельствует изучение судебной практики и судебной статистики в указанных субъектах Российской Федерации, институт МПЗ по административному иску в судебном процессе используется, главным образом, административным истцом в целях защиты его прав и законных интересов, а также для того чтобы в дальнейшем обеспечить исполнение решение суда по административному делу и предотвратить «вредные» последствия действия оспоренного административного акта. Применение МПЗ значительно усиливает действие принципа состязательности административного процесса, в известном смысле предотвращает повышение нагрузки судей по рассмотрению административных дел. В случае отказа в удовлетворении заявления о применении МПЗ по административному иску судом может быть удовлетворено ходатайство административного истца о неотложном рассмотрении и разрешении дела в соответствии с ч. 4 ст. 135 КАС РФ. Очевидно, такой подход к разрешению административного дела способен привести к нарушению установленного порядка разрешения дела, который создан для обеспечения процессуальных прав сторон и направлен на гарантирование режима законности

[299] См.: Справка по результатам изучения судебной практики применения судами Тамбовской области мер предварительной защиты по административным делам за период с 15 сентября 2015 г. по 31 декабря 2016 г.

и справедливости разрешения административного дела, состязательности и равноправия сторон, укрепление законности в сфере публичных правоотношений; при этом можно предвидеть наступление и многих организационных сложностей в деятельности судов, которые непременно будут оказывать негативное воздействие на качество принимаемых судебных актов и правосудия в целом.

Обобщение судебной практики применения МПЗ в отдельных субъектах Российской Федерации показало фактическое отсутствие случаев подачи заявлений о применении МПЗ по административному иску посредством заполнения формы, размещенной на официальных сайтах судов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Здесь можно говорить, конечно, о низкой востребованности использования средств «электронного правосудия».

Кроме того, анализ судебной практики не выявил случаев нарушения принятыми МПЗ по административному иску прав и законных интересов административных ответчиков, ибо вынесенное судом окончательное решение по делу, содержащее отказ в удовлетворении исковых требований, влечет за собой и отмену принятых ранее судом МПЗ.

Судебная практика и судебная статистика демонстрируют небольшой процент случаев обжалования решений о применении МПЗ, что говорит о юридической состоятельности и «твердости» определений судов о применении МПЗ по административному иску. Следовательно, важнейшими показателями эффективности применения МПЗ являются законность, обоснованность и целесообразность их применения судами в большинстве случаев. Выносимые судами решения по апелляционным жалобам в подавляющем большинстве оставляют в силе определения нижестоящих судов, что также подтверждает законность и обоснованность определений о применении или отказе в применении МПЗ по административному иску.

§ 2. Эффективность мер предварительной защиты по административному иску: понятие и критерии

Эффективность процессуального правового механизма применения МПЗ по административному иску с целью предотвращения наступления негативных результатов (правовых или материальных последствий) для административного истца, ликвидации (устранения) «угрожающей опасности» для гражданина или организации, создания надлежащего порядка в сфере административных и иных публичных правоотношений обеспечивается ускоренной судебной процедурой принятия решения о применении МПЗ без вызова сторон.

Диссертационное исследование проводится при твердом убеждении автора в том, что и результаты теоретической работы, и эмпирические данные, полученные в ходе анализа судебной практики, подтверждают процессуальную востребованность и практическую значимость института предварительной защиты по административному иску в решении общей задачи по защите прав, свобод, законных интересов административных истцов или интересов иных субъектов права, укреплению законности в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Для того чтобы определить степень эффективности МПЗ по административному иску, необходимо рассмотреть общетеоретический подход к пониманию эффективности МПЗ и установить критерии (показатели) их эффективности. Эффективность института предварительной защиты в административном судопроизводстве является частью более общей проблемы оценки и расчета *эффективности правосудия*.

Эффективность как понятие рассматривается в различных областях знаний по-разному; однако ее смысл сводится всегда к единой сущности, представляемой как некое соотношение между полученным результатом и затраченными ресурсами (например, такое понимание эффективности встречается при изучении экономических отношений). Изучение мнений ученых

по анализируемой проблеме приводит к обобщающему выводу, что их суждения об эффективности правосудия базируются примерно на одинаковых критериях. Например, при определении эффективности правосудия применяется критерий достижения цели судебной защиты и установленных задач правосудия[300]. Если обратиться к данному А. В. Цихоцким определению эффективности правосудия (по гражданским делам), то можно выделить следующие его признаки: а) рассмотрение и разрешение конкретных судебных дел и обеспечение вынесения по ним законных, обоснованных и справедливых постановлений; б) гарантирование путем использования средств правосудия достижения социально значимых целей; в) осуществление судом государственной деятельности при использовании гражданской процессуальной формы[301]. А. В. Цихоцкий рассматривает эффективность правосудия как «способность (свойство) правосудия», которая характеризуется «отношением фактически достигнутого правосудием уровня целей к нормативно установленному законом»[302]. Весьма уместно еще одно положение: «Цели правосудия по гражданским делам – эталон оценки его эффективности»[303]. Следовательно, поставленные законодателем цели правосудия по административным делам (в широком смысле) и цели предварительной судебной защиты (в узком смысле) позволяют оценивать эффективность применения МПЗ в административном судопроизводстве. К важнейшим факторам, обеспечивающим эффективность правосудия, относится вынесение правильных, законных, обоснованных, справедливых и разумных судебных решений и иных судеб-

---

[300] См.: *Шакарян М. С.* Проблемы доступности и эффективности правосудия в судах общей юрисдикции // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2001. С. 68.

[301] См.: *Цихоцкий А. В.* Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам. Новосибирск : Наука, 1997. С. 152.

[302] Там же.

[303] Там же.

ных актов[304]. Ю. А. Попова вкладывает в основание проведения оценки эффективности судебной деятельности при осуществлении правосудия по гражданским делам соблюдение судами установленной в ГПК РФ *гражданской процессуальной формы*[305]. При характеристике эффективности правосудия авторы ссылаются на нормативно-правовое установление целей и задач судопроизводства и наличие адекватного механизма их реализации[306].

По мнению Т. В. Пешковой, к основным критериям, по которым можно оценить эффективность административного судопроизводства, относятся: 1) соответствие установленным в процессуальном законе целям и задачам судопроизводства полученного результата правового регулирования; 2) справедливость и обоснованность судебного решения; 3) оперативность (быстрота) рассмотрения и разрешения дела; 4) простота защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов субъектов права; 5) отсутствие противоречий как в процессуальном правовом регулировании порядка административного судопроизводства, так и в судебной практике; 6) степень использования и внедрения в практику административного судопроизводства современных информационных технологий и достижений в области информатизации[307].

Таким образом, об эффективности правосудия можно судить на основе сопоставления цели соответствующего вида судопроизводства и конечного результата действия правовых норм. Основываясь на приведенных выше мнениях об эффективности правового регулирования и эффективности су-

---

[304] См.: *Абова Т. Е.* Обеспечение юридическим и физическим лицам права на судебную защиту // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2001. С. 153.

[305] См.: *Попова Ю. А.* Гражданская процессуальная форма – гарантия эффективности правосудия по гражданским делам // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. М., 2001. С. 204.

[306] См.: *Гагиев А. К.* К вопросу о понятии эффективности гражданского и арбитражного процессуального права // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. № 3. С. 95.

[307] См.: *Пешкова Т. В.* Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 168–173.

дебной деятельности (правосудия), раскрывая юридический потенциал административно-процессуального института «меры предварительной защиты по административному иску», целесообразно проанализировать эффективность данного института как на *уровне правотворчества* (уровень юридической техники построения норм, устанавливающих порядок применения судом МПЗ по административному иску; особенности их юридической конструкции; наличие правовых пробелов в регулировании соответствующих отношений; специфика применяемых судами МПЗ в зависимости от вида административных дел), так и на *уровне эффективности применения* МПЗ (мотивированность определений о применении МПЗ; статистика удовлетворения судом заявлений о применении МПЗ; количество частных жалоб на судебные определения о применении МПЗ и результаты рассмотрения жалоб). Весьма сложно установить границу между двумя уровнями (или формами) изменения эффективности: *теорией* (законотворчество в области административного и административного процессуального законодательства) и *практикой* (применение административных процессуальных норм в порядке административного судопроизводства), – взаимодействие между указанными уровнями являются чрезвычайно важным и необходимым. Следовательно, целесообразно кратко рассмотреть вопросы эффективности применения МПЗ по административному иску в зависимости от критерия соответствия данного процессуального правового института, с одной стороны, общей цели формирования административного процессуального законодательства высокого юридического качества, а с другой – цели формирования надлежащей судебной практики применения МПЗ по административному иску. В связи с этим выделим два вида измерения эффективности:

1. *Эффективность института МПЗ, отвечающего цели формирования юридически качественного административного процессуального законодательства, способного во всех случаях решать задачи административного судопроизводства и обеспечивать полноценное действие всех его принципов*.

С. М. Пелевин определяет эффективность правового регулирования «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 общества»[308]. Таким образом, эффективность правовой нормы предполагает определение цели и степени ее достижения; иначе говоря, речь идет о соотношении результатов действия правовой нормы с намеченной для нее целью. В случае с установлением эффективности института предварительной защиты, который объединяет множество разнообразных правовых норм, регулирующих в комплексе область однородных отношений, необходимо определить цель не каждой (конкретной) нормы, а всей системы правового регулирования в целом.

МПЗ по административному иску имеют следующую цель – «обеспечить не только защищенность, сохранность права административного истца, но и оперативность и реальность исполнения будущего решения суда»[309]. По мнению ученых, цель МПЗ по административному иску – это «предотвращение неблагоприятных последствий оспариваемого нормативного акта, действия или решения должностного лица, а также исключения обстоятельств, которые могут воспрепятствовать исполнению решения суда полностью или в части»[310].

Принятие судом МПЗ позволяет минимизировать «убытки» («ущерб») административного истца в случае нарушения его прав и законных интересов; при этом существенно сокращается период, когда могут быть нарушены права, свободы и законные интересы граждан и организаций. По определен-

---

[308] *Пелевин С. М.* Эффективность права и дальнейшее совершенствование законодательства о разводах // Правоведение. 1971. № 3. С. 98.

[309] *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А*. Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. Ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. М. : Статут, 2017. С. 455.

[310] *Николайченко О. В*. Судебная защита прав граждан при получении государственных (муниципальных) услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 26.

ным категориям административных дел могут быть приняты конкретные МПЗ. По иным категориям административных дел, если нет запрета на принятие МПЗ в целом, могут применяться любые заявленные в ходатайстве МПЗ; суд может также установить их и по своему усмотрению. Широкая дискреция суда в обеспечении административных исков тем или иным способом заметно повышает юридико-практический потенциал МПЗ, а следовательно, и эффективность самого административного судопроизводства.

Порядок применения МПЗ по административному иску в КАС РФ весьма детализированный и комплексный. Это проявляется, во-первых, в выделении процессуальных правовых норм о МПЗ по административному иску в отдельную главу. Во-вторых, КАС РФ определяет порядок применения МПЗ на стадии апелляционного обжалования. По мнению ученых, исследовавших данную проблему, КАС РФ разрешил отдельные противоречия и пробелы процессуального правового регулирования порядка применения обеспечительных мер по ГПК РФ[311]. Такой высокий уровень административной процессуальной правовой регламентации порядка применения МПЗ позволяет устранять коллизии и противоречивые вопросы, возникающие у судей при применении института предварительной защиты.

Эффективность МПЗ по административному иску может быть определена как соответствие целей применения МПЗ и юридических результатов действия административных процессуальных норм, устанавливающих основания, условия, виды и порядок применения судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску. Эффективность института предварительной защиты представляет собой важнейший юридический результат судебной деятельности (административного правосудия) по применению МПЗ, который напрямую должен обеспечивать эффективную правовую защиту прав и свобод граждан и организаций. При этом действие принципа состязательности и

---

[311] См.: *Ерофеева Е. В.* Меры предварительной защиты по КАС РФ и их соотношение с обеспечительными мерами АПК РФ // Вестник Удмурт. ун-та. Сер.: Экономика и право. 2016. № 3. С. 89.

равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда, несомненно, оказывает мощное влияние и на достижение эффективности института предварительной защиты по административному иску.

Эффективность предварительной защиты по административному иску зависит: 1) от полноты, рациональности, пропорциональности принимаемых судом МПЗ по административному иску; 2) своевременности установления судебной защиты (*своевременности* применения МПЗ); 3) правильности выбора вида МПЗ; 4) предотвращения необоснованного и произвольного причинения вреда (недопустимого вреда) административному истцу, другим лицам или неопределенному кругу лиц; 5) обеспечения порядка процессуального оформления применения МПЗ. В более широком смысле в основу поиска эффективности применения предварительной судебной защиты по административному иску положено обеспечение *законности* принимаемых административными органами административных актов (отмена явно противоправного административного акта), а в более общем виде – *обеспечение надлежащего качества* исполнения административными органами государственных функций и осуществления публичного управления.

Анализ судебной практики применения МПЗ по административному иску в различных субъектах Российской Федерации (например, в Белгородской, Воронежской, Нижегородской и Тамбовской областях) за 2016–2018 гг. позволил увидеть как сложившийся порядок реализации данного административного процессуально-правового института, так и отдельные сложности судебной практики.

2. *Эффективность института предварительной защиты по административному иску, отвечающего целям надлежащей правоприменительной деятельности судей по рассмотрению административных дел.*

Одним из распространенных мнений по вопросу эффективности правового регулирования является суждение, в соответствии с которым изучение эффективности права целесообразно проводить преимущественно посредст-

вом анализа правоприменительной практики[312]. Исследование проблемы эффективности института предварительной защиты по КАС РФ должно основываться на результатах всестороннего анализа и обобщения практики принятия судами общей юрисдикции МПЗ. Эффективность предварительной защиты зависит от правильности установления судом оснований для принятия МПЗ, соблюдения правил их применения и надлежащего исполнения участниками административного судопроизводства соответствующих судебных актов (определений суда).

В целях анализа эффективности действия института предварительной защиты необходимо определить критерии, в соответствии с которыми можно реально дать оценку данному процессуальному правовому институту. Научные труды, посвященные рассмотрению вопроса о критериях эффективности МПЗ, практически отсутствуют.

К критериям эффективности применения МПЗ по административному иску целесообразно отнести:

– количество поступивших заявлений о применении МПЗ по административному иску (*количественный критерий*). В дальнейшем возможна дифференциация: соотношение определений суда о применении МПЗ и определений об отказе в применении МПЗ (возможный вариант – оставление заявления о применении МПЗ без движения); соотношение определений о применении МПЗ по отдельным категориям административных дел, то есть в зависимости от специфики рассматриваемого судом публично-правового спора или административного дела;

– отсутствие или снижение количества отмененных или измененных определений о применении МПЗ или отказе в применении МПЗ (*качественный критерий*);

– соблюдение оснований и условий применения МПЗ (*соотносимость* и *соразмерность*, *целесообразность* применения МПЗ по конкретному адми-

---

[312] См., например: *Хабриева Т. Я.* Экономико-правовой анализ : методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 18.

нистративно-правовому спору; *пропорциональность* избранной МПЗ по отношению к незаконным административным актам, решениям, действиям (бездействию) должностных лиц публичного управления).

Критерий *соотносимости* означает наличие непосредственной связи между применяемой МПЗ и заявленным требованием. Например, при изучении судебной практики районных судов Белгородской области, Московского городского суда было выявлено, что данное обстоятельство не всегда соблюдается заявителями; это наиболее характерно для практики рассмотрения дел об оспаривании действий судебного пристава-исполнителя, в рамках которых заявители часто обращаются с заявлением о приостановлении исполнительного производства. В процессуальной деятельности соблюдение критерия соотносимости требует от суда выяснения ряда вопросов, в том числе: не нарушаются ли при применении МПЗ права и интересы третьих лиц; соотносятся ли последствия применения МПЗ и последствия неприменения таких мер для административного истца; способны ли данные меры гарантировать фактическую реализацию целей МПЗ; имеется ли связь между МПЗ (о применении которой просит заявитель) в отношении предмета спора и обеспечением посредством указанной МПЗ восстановления его нарушенного права; необходима ли и достаточна ли испрашиваемая МПЗ для предотвращения опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца и (или) обеспечения защиты его прав, свобод и законных интересов; каково соотношение последствий в результате принятия этой МПЗ для лиц, участвующих в деле, и третьих лиц.

Соразмерность МПЗ заявленному исковому требованию заключается в соответствии (адекватности) характера и степени принудительной силы МПЗ характеру и степени возможных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца. Чаще всего критерий соразмерности применяется в делах о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц, включающей в себя соответствие суммы, подлежащей взысканию с должника, и размера (объема)

применяемой МПЗ по иску. Например, ст. 288 КАС РФ закрепляет, что суд вправе наложить арест на имущество административного ответчика в размере, не превышающем объема заявленных требований. В судебной практике встречаются случаи несоразмерности МПЗ заявленным требованиям в административном исковом заявлении. В подтверждение данного вывода приведем следующий пример. Межрайонная ИФНС № 8 по Нижегородской области обратилась в Сормовский районный суд г. Нижнего Новгорода с административным исковым заявлением к Ш.К.Н., в котором просит взыскать с ответчика недоимку в сумме 18 639,13 руб.; одновременно просит наложить арест на имущество (автобус)[313]. В данном примере отсутствуют основания для применения МПЗ, поскольку стоимость автомобиля явно несоразмерна сумме недоимки, подлежащей взысканию.

Исходя из точного смысла указанных МПЗ, которые выступают правовой гарантией реальности исполнения судебного решения, необходимо применять предварительную защиту по административному иску, выбирая тот или иной вид МПЗ во взаимосвязи ее характера и предмета иска, при этом не предоставляя возможности лицам, участвующим в деле, злоупотреблять процессуальными правами. Так, неприемлемым является применение МПЗ, когда целью обращения в суд является главным образом применение самих МПЗ, при этом административный иск имеет в этом деле как бы «второстепенный» характер (то есть он есть «прикрытие» главных целей заявленного требования по принятию судом МПЗ); это может свидетельствовать о недобросовестности заявителя и направленности его действий на причинение вреда другой стороне.

Весьма важный анализ в судебной практике должен приобретать критерий *целесообразности* применения МПЗ в зависимости от конкретного административного правового спора. Целесообразность предполагает постановку и рассмотрение в суде следующих вопросов:

---

[313] См.: Определение Сормовского районного суда г. Нижнего Новгорода от 19 апреля 2016 г. // Архив Сормовского районного суда г. Нижнего Новгорода за 2016 г.

– имеет ли место угроза нарушения права административного истца (возможно оценка вероятности такой угрозы);

– можно ли рассмотреть административное дело без применения МПЗ (во избежание наступления возможного ущерба, например, для налогоплательщика).

Эффективность МПЗ в административном судопроизводстве, как и эффективность института обеспечительных мер в цивилистическом процессе[314], обусловлена следующими *факторами*: определенная в процессуальных нормах ускоренная процедура рассмотрения заявления о принятии МПЗ по административному иску; короткий процессуальный срок исполнения судебного акта о принятии МПЗ; судейское усмотрение по способу исполнения МПЗ.

Применение МПЗ 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 и нет ясности в вопросе о совершении ответчиком правонарушения.

Критерии эффективности применения МПЗ по административному иску могут выражаться в соответствующих показателях (в том числе и выраженных в цифровой форме). Примечательно, что показатели эффективности применения МПЗ не должны подменяться только лишь количественными показателями обращений лиц с соответствующими заявлениями. Необходимо комплексно изучить и проанализировать: предметы споров, по которым заявляются исковые требования; обоснования решения суда об удовлетворении или отказе в принятии МПЗ; итоговое решение суда по административному делу, в котором были применены МПЗ. Показатели эффективности должны подтверждать или опровергать необходимость немедленной защиты прав и интересов лиц, которые могут «пострадать», понести различного рода ущерб

---

[314] См.: *Абдулов И. В.* Эффективность применения обеспечительных мер // Мировой судья. 2016. № 10. С. 34.

(в том числе невосполнимый) в силу длительности судебного разбирательства. Критерии эффективности применения МПЗ должны охватывать все виды административно-правовых споров, по которым требуется судебная защита; здесь же можно говорить и о целесообразности выяснения тенденций и динамики в применении судами МПЗ с момента вступления КАС РФ в законную силу.

Реализация возможности обжалования судебного акта, как правило, основывается на неоднозначности судебного усмотрения, применяемого в судах при решении вопроса о принятии МПЗ. Иными словами, у лица имеются достаточные основания полагать, что судебный акт был вынесен с нарушениями, или же мнение судьи по данному вопросу недостаточно обоснованно. М. С. Павлова, исследовав вопрос о построении эффективного правосудия по КАС РФ, отмечает, что «судьи обращаются к своему профессиональному опыту и внутреннему убеждению»[315], если не обнаруживают ясных процессуальных правовых регулирований при осуществлении правосудия. Указывая на содержащиеся в КАС РФ нормы по аналогии закона и права, М. С. Павлова считает такое регулирование «проявлением судебного усмотрения» и «его общим ограничением»[316]. Таким образом, возникшие коллизии или пробелы в праве могут разрешаться первоначально посредством применения аналогии закона или права; завершающим этапом в разрешении административного дела становится полноценное использование возможностей своего внутреннего убеждения. Ученые сетуют на то, что судебное усмотрение не получило надлежащего и прямого нормативного правового установления и в настоящее время выражается на уровне аналогии, внутреннего убеждения судьи, многочисленных оценочных понятий[317]. Поэтому высказы-

---

[315] *Павлова М. С.* Концепция эффективного правосудия в нормах Кодекса административного судопроизводства РФ // Российский судья. 2017. № 8. С. 42.

[316] Там же.

[317] См.: *Николайченко О. В.* Усмотрение судьи, исполняющего процессуальные обязанности : нормативные и правоприменительные подходы // Мировой судья. 2018. № 10.

вается мнение, что и при применении судами обеспечительных мер имеется основа для «практически непредсказуемого судейского усмотрения», приводящего в некоторых случаях к «злоупотреблению судебной дискрецией»[318].

Количество обжалуемых определений суда о применении МПЗ, а также принимаемых судом апелляционной инстанции определений является значимым показателем эффективности института предварительной защиты, поскольку дает основания полагать, что процессуальные действия судьи были совершены без нарушений; при этом МПЗ по административному иску принимались судом для достижения институциональных целей.

Расширенное основание для применения МПЗ (то есть само существование явной опасности нарушения прав, невозможность или затруднительность защиты прав, свобод и законных интересов) предоставляет возможность для подачи заявлений о применении МПЗ более широкому кругу лиц.

Показателем эффективности является и *процессуальный срок* рассмотрения судом заявления о применении МПЗ по административному иску. Как устанавливает КАС РФ, судья единолично, не извещая стороны, выносит определение о применении МПЗ не позднее следующего рабочего дня после дня поступления заявления в суд или после устранения в заявлении выявленных судом недостатков. Такая «быстрота» (оперативность) позволяет обеспечить эффективную юридическую защиту заявителя на основе установления административному ответчику запрета на осуществление каких-либо действий, которые могут повлечь нарушения прав и законных интересов административного истца.

Применение норм института предварительной защиты основывается на *диспозитивных началах по отношению к заявителю*. Несмотря на активную роль суда в административном правосудии, судья, как правило, не вправе са-

---

С. 18 ; *Бармина О. Н*. Оценочные категории в праве : по материалам судебно-арбитражной практики // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 2. С. 21–24.

[318] *Абдулов И. В*. Проблемы доказывания наличия оснований для принятия обеспечительных мер в арбитражном процессе // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 10. С. 108.

мостоятельно (в отсутствие заявления административного истца) решить вопрос как о применении МПЗ по административному иску, так и по виду применяемой МПЗ. Именно административный истец ходатайствует, реализуя свою волю, о применении МПЗ; волеизъявление коррелирует с его обязанностью доказать необходимость принятия судом определения о применении МПЗ, ибо в противном случае ему может быть причинен ущерб в связи с действиями (решениями) административного ответчика или для него могут наступить неблагоприятные последствия из-за сложившейся опасной ситуации.

В цивилистическом процессе считается устоявшейся позиция о том, что рассмотрение заявления о применении обеспечительных мер является эффективным также и в связи с тем, что судья не извещает о рассмотрении заявления о принятии меры обеспечения иска и не приглашает в судебное заседание стороны[319]. Аналогичные процессуальные порядки содержатся и в институте предварительной защиты по административному иску. При этом стороны не лишены права подачи частной жалобы на определение суда о применении или об отмене МПЗ по административному иску.

В случае отказа в удовлетворении административного иска принятые МПЗ сохраняют свое действие до вступления в законную силу данного решения суда. Такой порядок ограничивает процессуальные «активности» административного истца и административного ответчика по влиянию на результаты разрешения административного дела в течение всего периода времени, определенного для подачи апелляционной жалобы.

В целях достижения полезного эффекта применения МПЗ допускается замена одной меры на другую по заявлению лица, участвующего в деле. Эта замена происходит, если изначально избранная мера не решает задачи обеспечения защиты прав и интересов граждан и организаций или же является несоразмерной и несоотносимой по сравнению с ожидаемым размером при-

---

[319] См.: *Абдулов И. В.* Эффективность применения обеспечительных мер // Мировой судья. 2016. № 10. С. 31.

чиненного вреда, масштабами возможных нарушений прав и законных интересов лиц. Такой порядок позволяет вносить изменения в правовое положение сторон на протяжении всего судебного процесса, в случае если его окончательное разрешение по каким-то причинам затянулось.

Исходя из данных сложившейся судебной практики, а также результатов исследований, посвященных изучению эффективности тех или иных институтов права, можно согласиться с мнением, что такие показатели, как «служебная нагрузка, качество рассмотрения дел и материалов или “стабильность” судебных постановлений, сроки рассмотрения, стали основными критериями оценки работы суда и конкретного судьи»[320].

Анализ судебной практики применения МПЗ по административному иску позволяет сделать вывод о высокой эффективности их применения, которая характеризуется как должным уровнем юридического качества сформированного в КАС РФ института предварительной защиты, так и организацией надлежащей судебной практики по его применению при рассмотрении административных дел.

Для эффективного применения МПЗ в административном судопроизводстве необходима постоянная аналитика судебных актов, что позволило бы совершенствовать процессуальные нормы этого института. Анализ формирующейся судебной практики по применению судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску позволит в будущем рассмотреть главные проблемы разрешения судами ходатайств о применении МПЗ и исполнения определений суда об их применении. Основными проблемами применения МПЗ в административном судопроизводстве являются: 1) выбор вида МПЗ; 2) процессуальная форма выражения судебного отказа в принятии МПЗ по административному иску.

Эффективность применения МПЗ по административному иску, несомненно, складывается из достижения целей административно-

---

[320] *Рогачева О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. С. 60.

процессуального регулирования порядка реализации и применения всех *элементов системы* предварительной защиты. Следовательно, эффективность данного вида судебной деятельности соизмеряется с правильностью, законностью и обоснованностью принятия и использования в административном правосудии различных элементов предварительной защиты. К ним могут относиться: 1) возможность применения МПЗ на любом этапе правосудия до момента принятия окончательного решения по административному делу по мотивированному заявлению (ходатайству) административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц (а в некоторых случаях и по собственной инициативе суда); 2) установление порядка применения судом МПЗ; 3) учет одного из главных оснований применения МПЗ, а именно невозможности или существенного усложнения (затруднения) исполнения окончательного решения суда по делу в случае непринятия судом МПЗ; 4) право обжалования участниками процесса (административного судопроизводства) вынесенного судом определения о применении МПЗ; 5) избрание судом к применению конкретной МПЗ; 6) обязательность исполнения соответствующим органом публичной администрации, должностным лицом, государственным и муниципальным служащим определения суда о применении МПЗ.

§ 3. Основные проблемы применения мер предварительной защиты в административном судопроизводстве судами общей юрисдикции и направления совершенствования законодательства о предварительной защите по административному иску

В ходе анализа и обобщения судебной практики были выявлены следующие проблемы, возникающие при применении МПЗ по административному иску.

1. По данным судебной статистики достаточно большое число заявлений граждан и организаций о применении МПЗ по административному иску суды оставляют без удовлетворения.

Согласно статистическим данным Судебного департамента Верховного Суда Российской Федерации за 2017 г. в суды общей юрисдикции поступило 222 заявления о принятии МПЗ по административному иску, из них удовлетворено – 98, оставлено без удовлетворения 115. В процентном соотношении 44 % заявлений о применении МПЗ удовлетворяются судами[321]. За 2018 г. в суды общей юрисдикции поступило 494 заявления о применении МПЗ, из них удовлетворено – 292, отказано в удовлетворении – 177, возвращено (отозвано) – 25. В процентном соотношении показатель в 2018 г. вырос и составляет 59 %[322]. За первое полугодие 2019 г. наблюдается улучшение статистики. В суды общей юрисдикции поступило 286 заявлений, из них удовлетворено – 186, отказано в удовлетворении – 92, возвращено (отозвано) – 8. За первое полугодие 2019 г. удовлетворено 65 % заявлений о применении МПЗ. При этом за первое полугодие 2019 г. в суды общей юрисдикции поступило 1817 086 административных дел[323].

В первом полугодии 2019 г. в суды общей юрисдикции поступило 6721 заявление об обеспечении иска по гражданским делам. Из них принято решение об удовлетворении заявлений по 4973 делам, отказано в удовлетворении по 1552 заявлениям, возвращено (отозвано) – 196 заявлений. В 2018 г. поступило 13 313 заявлений о принятии мер по обеспечению иска. Из них удовлетворено 9721 заявление, отказано в удовлетворении по 3107 заявлениям, возвращено (отозвано) – 485 заявлений. В 2017 г. поступило 10 771 заявление о

---

[321] См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских и административных дел по первой инстанции за 2017 год // Сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476

[322] См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских и административных дел по первой инстанции за 2018 год // Сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891

[323] См.: Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских и административных дел по первой инстанции за первое полугодие 2019 года // Сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5083

принятии мер по обеспечению иска, при этом было удовлетворено 8681 заявление, отказано в удовлетворении по 1850 заявлениям. Таким образом, в процентном соотношении за первое полугодие 2019 г. было удовлетворено 74 % заявлений, 2018 г. – 73 %, 2017 г. – 80 %.

Согласно статистическим данным в 2017 г. арбитражные суды рассмотрели 40 172 заявления о применении обеспечительных мер. В 12 593 случаях применение мер было признано обоснованным; по 27 579 заявлениям было принято решение об отказе в применении обеспечительных мер. Таким образом, в 2017 г. было удовлетворено 30 % заявлений.

В 2018 г. арбитражными судами было рассмотрено 38 876 заявлений о применении обеспечительных мер: удовлетворено 11 806 заявлений; отказано в удовлетворении по 27 070 заявлениям. Статистика за 2018 г. также показывает, что удовлетворено лишь 30 % заявлений[324].

Согласно сводному отчету о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации за первое полугодие 2019 г. рассмотрено 17 934 заявления о применении обеспечительных мер. Из них 5052 заявления о применении обеспечительных мер признано обоснованными; по 12 882 заявлениям отказано в применении обеспечительных мер[325]. В процентном соотношении арбитражные суды в 2019 г. удовлетворили 28 % заявлений.

Таким образом, приведенная статистика показывает, что в арбитражных судах в 2017–2018 гг. сохранялась практика «низкого процента» удовлетворения требований о применении обеспечительных мер. В судах общей юрисдикции, наоборот, наблюдался стабильный «рост процентов» удовлетворения заявлений о применении МПЗ и мер обеспечения иска по гражданским делам.

---

[324] См.: Отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации за 2018 год // Сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4890

[325] См.: Отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации за первое полугодие 2019 года // Сайт Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5082

Споры, вытекающие из административных и иных публично-правовых отношений, рассматриваются и судами общей юрисдикции, и арбитражными судами. Приведенные данные судебной статистики свидетельствуют, что МПЗ по публично-правовым спорам судами общей юрисдикции применяются чаще, чем арбитражными судами. Можно сформулировать следующие выводы: во-первых, принятие МПЗ при рассмотрении публично-правовых споров является эффективным институтом судебной защиты прав, свобод, законных интересов граждан и организаций в сфере публичного управления; во-вторых, масштабность и юридическая специфика самой сферы административных и иных публичных правоотношений придают особое значение МПЗ по административному иску, что обусловливает большее количество случаев применения указанных мер в целях обеспечения защиты прав граждан и организаций от существующей явной опасности их нарушения.

Представляется, что данная ситуация объективно обусловлена широкими дискреционными полномочиями судей при решении ими вопроса о принятии либо отказе в принятии МПЗ. Вместе с тем сложившаяся практика принятия обеспечительных мер по гражданским делам также свидетельствует о том, что суды не часто принимают решения об обеспечении иска. По мнению П. М. Морхата, институт обеспечительных мер в арбитражном процессе постоянно и динамично развивается; при этом в судебной практике встречается множество проблем по применению данного института[326]. Анализ статистических данных позволяет утверждать, что суды «проявляют известную осторожность» в вынесении определения о принятии МПЗ по административному иску. Складывается неоднозначная по своему содержанию статистика применения обеспечительных мер и в цивилистическом процессе (например, в арбитражном процессе: из 991 заявлений о принятии обеспечительных мер, поступивших в 2017 г., Арбитражным судом Московской об-

[326] См.: *Морхат П. М.* Заявление о принятии обеспечительных мер : неутешительная статистика // Арбитражная практика для юристов. 2017. № 12. С. 34.

ласти удовлетворено только 97 заявлений (9,7 %)[327]. По мнению И. В. Абдулова, одним из сложных вопросов при принятии обеспечительных мер в арбитражном процессе является учет оснований принятия обеспечительных мер[328]; при этом «консервативность» судейского корпуса негативно отражается на практике принятия мер обеспечения иска[329]. С большим «предварительным скепсисом» арбитражные суды относятся, по мнению ученых, к ходатайствам о применении обеспечительных мер, которые нацелены на государственные органы[330].

Главенствующую роль при рассмотрении судьями заявлений о применении МПЗ по административному иску играет убежденность суда (внутреннее убеждение судей) в том, что в высшей степени вероятным станет исполнение судебного акта, возникнут значительные препятствия для обеспечения полноценной защиты прав, свобод и законных интересов административного истца, наступят иные неблагоприятные последствия для заявителя. Поэтому недопустимо, чтобы при наличии весьма похожих (одинаковых) условий (фактов, обстоятельств) административного дела судьи аргументировали бы принятие абсолютно разных по своему содержанию решений с фактически одинаковой мотивировкой, но различающиеся итоговыми утверждениями о степени доказанности либо отсутствии доказанности основания применения МПЗ по административному иску.

Анализ судебной практики показывает, что в основном МПЗ принимаются при рассмотрении судами дел о взыскании с граждан обязательных пла-

---

[327] См.: Там же. С. 34.

[328] См.: *Абдулов И. В*. Проблемы доказывания наличия оснований для принятия обеспечительных мер в арбитражном процессе // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 10. С. 110. См. также: *Его же*. Стандарты доказывания при принятии предварительных обеспечительных мер // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 3. С. 30–35 ; *Щербинин Р*. Предварительные обеспечительные меры : когда суд их примет // Арбитражная практика для юристов. 2019. № 3. С. 28–33.

[329] См.: *Абдулов И. В*. Проблемы доказывания наличия оснований для принятия обеспечительных мер в арбитражном процессе // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 10. С. 106.

[330] См.: Там же. С. 107.

тежей и санкций, в рамках которых государственные органы, выступающие в качестве административных истцов, нередко обращаются с заявлением о наложении ареста на имущество административного ответчика. Таким образом, предварительная защита в данных случаях, конечно, направлена в основном на обеспечение публичных интересов.

2. Суды, указывая в определениях о МПЗ на отсутствие оснований для применения МПЗ по административному иску, каких-либо существенных мотивов принятого решения об отказе в применении МПЗ не приводят, ограничиваются лишь воспроизведением положений ч. 1 ст. 85 КАС РФ. В подтверждение сказанного приведем один пример. Налоговый орган обратился к Б. о взыскании недоимки по земельному налогу и пени. При обращении в суд с административным иском истец подал заявление о применении МПЗ в виде наложения ареста на имущество Б., а именно на принадлежащую ему на праве собственности квартиру, мотивируя свою просьбу наличием оснований полагать, что административный ответчик может распорядиться принадлежащим ему имуществом таким образом, что исполнить в будущем окончательное решение суда будет невозможно в виду отсутствия имущества, на которое может быть обращено взыскание. Определением районного суда данное заявление было удовлетворено. Соглашаясь с выводом суда первой инстанции, Московский городской суд указал, что в данном случае имеются основания для применения МПЗ по административному иску исходя из содержащихся в заявлении доводов; судебная коллегия не нашла оснований с этим не согласиться, учитывая размер выявленной недоимки по земельному налогу[331].

В приведенном примере суд пришел к выводу об удовлетворении заявления о применении МПЗ без исследования доказательств, подтверждающих наличие обстоятельств, указывающих на намерение административного ответчика, к примеру, вывести имущество с целью невозможности в будущем

---

[331] См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 20 апреля 2016 г. по делу № 33а-13508/2016 // Архив Московского городского суда за 2016 г.

исполнить судебный акт. Не исследованы и не оценены судом такие обстоятельства, как материальное положение административного ответчика и продолжительность неисполнения обязательства. Данные обстоятельства в совокупности с реальной возможностью совершить действия, направленные на неисполнение или затруднение исполнения судебного акта, а также значительностью суммы требования могли бы объективно свидетельствовать о затруднении исполнения судебного акта в будущем. В этом случае суд исходит из презумпции обоснованности административного иска.

3. Административные истцы при обращении в суд с заявлением о применении МПЗ по административному иску в отдельных случаях сталкиваются с проблемой мотивированного формулирования в нем соответствующего требования. Как известно, все три процессуальных кодекса (ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ) устанавливают различные процессуальные правовые модели обеспечения иска (обеспечительных мер, МПЗ). При этом процессуальные законы в той или иной мере устанавливают похожие виды мер обеспечения исковых требований. Например, АПК РФ содержит такую обеспечительную меру, как приостановление действия оспариваемого решения; она часто применяется судами при рассмотрении налоговых споров, которые подлежат разрешению по правилам административного судопроизводства, когда учитываются особенности производства по делам, возникающим из административных правоотношений. При этом в соответствии с разъяснением, содержащимся в п. 29 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 55, под приостановлением действия ненормативного правового акта (решения) необходимо понимать запрет исполнения действий, предусмотренных данным актом (решением). Предлагаем включить указанное положение о запрете исполнения действий в соответствующее разъяснение Верховного Суда Российской Федерации по вопросам, возникающим в судебной практике при применении норм гл. 7 «Меры предварительной защиты по административному иску».

4. Обобщение судебной практики применения МПЗ по административному иску позволило выявить неоднозначно понимаемый подход судов, в соответствии с которым отказ в принятии МПЗ фиксируется в виде одного из пунктов определения суда о подготовке дела к судебному разбирательству. При этом в отдельных случаях суды не разъясняют право обжаловать такое определение, что может повлечь существенное нарушение прав лица, ходатайствующего о принятии МПЗ. Даже тогда, когда суд разъясняет право лица на обжалование определения суда, необходимо в полной мере соблюдать общие правила применения МПЗ и, конечно, при непременном учете установленного в КАС РФ требования об обязательности надлежащего обоснования содержащихся в судебных актах выводов. Таким образом, в качестве важной рекомендации можно предложить выносить определение суда о применении МПЗ по административному иску в виде отдельного процессуального документа (ч. 5 ст. 87 КАС РФ)[332].

Системное применение на практике процессуальных норм, содержащихся в ч. 1 и ч. 3 ст. 89 КАС РФ, может основываться на неоднозначном толковании. В ч. 1 ст. 89 КАС РФ определено, что МПЗ по административному иску могут быть отменены судом по своей инициативе либо по заявлению лиц, участвующих в деле. В случае отказа в удовлетворении административного иска принятые МПЗ по нему сохраняются до вступления в законную силу решения суда (ч. 3 ст. 89 КАС РФ). При этом суд одновременно с принятием такого решения или после этого может вынести определение об отмене МПЗ по административному иску. Если административное исковое заявление было судом удовлетворено, то принятые МПЗ сохраняются до исполнения решения суда.

---

[332] Например, в одном из определений о подготовке дела к судебному разбирательству Тарского городского суда Омской области содержится пункт следующего содержания: «На основании ст. 223 КАС РФ применить меры предварительной защиты по административному иску и приостановить действие оспариваемого решения от 2 февраля 2017 г. …» (Определение Тарского городского суда Омской области от 6 марта 2017 г. // Архив Тарского городского суда Омской области за 2017 г.).

Суды, принимая решение по административному делу, одновременно определяют в нем следующие вопросы, относящиеся к МПЗ по административному иску: 1) о сохранении действия МПЗ до вступления решения суда в законную силу (в случае отказа в административном иске) или до исполнения решения (в случае удовлетворения административного искового заявления); 2) об отмене ранее принятых судом МПЗ (при отказе в удовлетворении исковых требований); 3) наконец, суды, как показывает анализ практики, не разрешают вопроса о принятых судом МПЗ одновременно с принятием решения по административному делу.

В *первом случае* у участников дела могут возникнуть проблемы в дальнейшем, связанные с тем, что в решении суда отсутствует прямое указание на отмену мер, сформулированное в повелительном наклонении. Государственные органы, исполнившие определение судьи о принятии МПЗ, например, внесшие в реестр сведения о запрете регистрационных действий, не считают себя вправе и обязанными давать трактовку решения суда с одновременным толкованием норм процессуального права. Поэтому они будут в большинстве случаев требовать отдельного судебного акта, указывающего на отмену МПЗ. Если объект, послуживший целям предварительной защиты (например, автомобиль) не был тем объектом, путем реализации которого исполнено решение (задолженность была погашена иным способом), то отмена МПЗ может быть произведена только в результате обращения в суд с соответствующим заявлением. В данном случае это единственно правильный вариант действий суда. Однако указание на сохранение МПЗ до исполнения решения не обязательно, учитывая наличие такого положения в самом процессуальном законе.

При анализе *второго варианта* деятельности суда, принявшего решение по административному делу (отмена МПЗ при принятии судебного решения в случае, если в них отпала необходимость из-за отказа в административном иске), вышеуказанные недостатки не обнаруживаются. Правильность такой отмены может быть проверена вышестоящей инстанцией одновременно с рассмотрением жалобы на решение суда по административному делу.

Следовательно, в силу закона, принятые МПЗ по административному иску сохраняются до вступления решения суда в силу, и поэтому риск нарушения прав истца здесь отсутствует.

В некоторых случаях вопрос об отмене МПЗ может решиться сам собой, например, если удовлетворено требование истца о признании незаконным решения органа власти или местного самоуправления, действие которого было приостановлено на период рассмотрения дела.

Третий вариант принятия решения по административному делу характеризуется тем, что вопрос о принятых МПЗ не разрешен при вынесении данного решения. Можно предположить, что появится обращение лица с соответствующим заявлением, которое должно быть рассмотрено судом в отдельном судебном заседании. Такой подход вполне допустим и не является ошибкой суда, однако и не отвечает принципу процессуальной экономии, влечет за собой большие временные и материальные затраты. При этом возможны обращения лиц, участвующих в деле, с заявлениями о взыскании друг с друга судебных издержек. Кроме того, если в удовлетворении административного иска было отказано, а МПЗ по нему не отменены (например, не снят арест с банковского счета), то это может затронуть права лица, который не сможет своевременно воспользоваться своим имуществом.

Учитывая проанализированные моменты, сопутствующие принятию решения по административному делу, судам можно рекомендовать чаще использовать свое право на разрешение вопросов, связанных с принятыми МПЗ, одновременно с принятием решения по административному делу. То же касается и отмены МПЗ при прекращении производства по административному делу, например, в случае отказа от иска, выявления фактов неподсудности или неподведомственности споров. Следует отметить, что суды, прекращая производство по административному делу, в основном, решают одновременно и вопрос о принятых МПЗ по административному иску.

Помимо особенностей административного судопроизводства, публичных правоотношений при применении МПЗ по административному иску,

следует учитывать и баланс пределов вмешательства в полномочия органа власти, с одной стороны, и обеспечения возможности реальной предварительной защиты прав и интересов административного истца, не являющегося субъектом властных отношений, – с другой. Подтвердим сказанное следующим примером. Административный истец 2 мая обратился в суд с административным исковым заявлением об оспаривании решения администрации о сносе соответствующего объекта. До 30 мая был установлен срок для добровольного сноса объекта. Правовые основания для применения МПЗ отсутствуют. Вместе с тем суд на основании ходатайства административного истца или его представителя о неотложном рассмотрении и разрешении административного дела может принять необходимые для этого меры, разрешив дело в возможно короткие сроки (ст. 135 КАС РФ).

Подводя итоги обобщения судебной практики применения МПЗ по административному иску, можно констатировать, что применение института предварительной защиты по КАС РФ в достаточной мере обеспечивает достижение задач административного судопроизводства. Встречающиеся проблемы или некоторые сложности в реализации института предварительной защиты по КАС РФ вряд ли обусловлены недостатками административного процессуального правового регулирования. Основные вопросы, которые нужно разрешать, связаны с практическими аспектами применения КАС РФ, имеющего важное значение как для повышения эффективности правосудия по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, так и для формирования так называемого надлежащего государственного управления, обеспечения законности административной деятельности, исправления административных ошибок, совершаемых органами публичной власти, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими. Судам и участникам административного судопроизводства, прежде всего административному истцу, необходимо видеть и раскрывать потенциал своевременного (то есть до момента принятия окончательного

решения по административному делу) предотвращения наступления вредных последствий для административного истца или неопределенного круга лиц.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результативное развитие в Российской Федерации национальной модели административной юстиции завершилось разработкой в 2013 г. российской концепции административного судопроизводства и вступлением в силу в 2015 г. КАС РФ. Становление и развитие законодательства об административном судопроизводстве обусловили, во-первых, пересмотр сложившихся теоретических конструкций в сфере процессуального обеспечения исковых требований и необходимость выработки специализированной, то есть приспособленной под потребности административного судопроизводства, формы обеспечения административного иска, и, во-вторых, необходимость повышения уровня гарантированности судебной защиты прав, свобод, законных интересов граждан и организаций при разрешении судами общей юрисдикции административных и иных публично-правовых споров.

Подводя итоги теоретического анализа юридического значения и порядка применения МПЗ по административному иску, целесообразно подчеркнуть, что *КАС РФ сформировал специальный процессуальный правовой режим применения судом общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску*. Административно-процессуальный правовой аспект принятия указанных мер в административном судопроизводстве – одно из приоритетных направлений современных исследований системы *эффективной правовой защиты* субъективных публичных прав, свобод, законных интересов участников административно-правовых отношений при рассмотрении и разрешении судом общей юрисдикции административных дел.

Меры предварительной защиты – это применяемые судом по правилам административного судопроизводства (в том числе в случае приостановления производства по административному делу в целях урегулирования спора) по заявлению (ходатайству) административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц (иногда и по собственной инициативе суда), срочные временные

меры, которые направлены на обеспечение прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, на предотвращение нарушения законности в сфере административных и иных публичных правоотношений.

МПЗ рассматриваются как важнейший и неотъемлемый элемент административно-процессуальной формы. Они представляют собой *полноценную* (по наличию традиционных элементов и признаков обеспечительных мер), *последовательную* (по этапам применения этих мер), *надлежащую* (приемлемую в процессуальном праве и способную обеспечить решение задач административного судопроизводства с учетом особенностей видов производства по отдельным категориям административных дел) и *адекватную* сложившимся в системе процессуального права юридическим стандартам часть *административно-процессуальной формы*, содержащей достаточный потенциал своевременного предотвращения наступления вредных последствий для административного истца или неопределенного круга лиц (то есть до принятия окончательного решения по административному делу или до примирения сторон).

Построение современной теоретической модели предварительной защиты по административному иску, будучи важнейшим элементом системы административного судопроизводства, основывается на достижениях и юридических конструкциях мер обеспечения иска в *цивилистическом процессе*. Процессуально-правовая природа МПЗ по административному иску уходит своими корнями в теорию и нормативное процессуальное регулирование мер обеспечения иска в гражданском и арбитражном процессах, одновременно являясь заметным новшеством административно-процессуального права, во многом сравнима с действующим в гражданском и арбитражном процессах институтом мер обеспечения иска (в узком смысле – *обеспечительными мерами* в производстве по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений). Вместе с тем термин «меры предварительной защиты по административному иску» по КАС РФ, как можно

предположить, формировался, основываясь на содержании и особенностях порядка разрешения *административно-правовых споров, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений*.

Российская модель процессуального института «предварительная правовая защита» отвечает стандартам *эффективной правовой защиты* прав, свобод, законных интересов гражданина и организаций, а также принципиальным положениям, правилам и особенностям аналогичного процессуально-правового института, установленного административно-процессуальным законодательством многих европейских стран, которые уже продолжительное время используют данный институт. И само дальнейшее развитие системы эффективной правовой защиты субъективных публичных прав граждан, модернизация как общего административного права, так и административного процессуального права могут основываться на выводах и теоретических положениях, позволяющих создать комплексное, системное и объемное представление о теории МПЗ по административному иску, а также на результатах обобщения судебной практики по применению предварительной защиты в административном судопроизводстве.

МПЗ по административному иску стали в административном процессуальном праве Российской Федерации новой юридической конструкцией, являющейся ведущим элементом системы защиты прав и свобод человека и гражданина, права и интересы которых могут пострадать от незаконных действий (бездействия) и решений органов публичной власти, ее должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Важнейшие задачи формирования института предварительной правовой защиты: достижение быстроты, оперативности и эффективности правовой защиты лиц, обратившихся в суд за защитой своих прав, свобод и интересов от незаконной деятельности органов публичной власти и их должностных лиц; недопустимость наступления для указанных субъектов права вредных последствий и предотвращение наступления для них возможного вреда (убытков); обеспечение реального исполнения решений судов, рассмотревших и разрешивших по существу ад-

министративные дела (административно-правовые споры). Другими словами, обеспечение надлежащего юридического качества отношений в сфере административных и иных публичных правоотношений, гарантирование принципа законности при организации и функционировании органов публичной власти, а также предотвращение нарушений в сфере указанных правоотношений в совокупности и составляют цель применения МПЗ по административному иску. В настоящей диссертационной работе в полной мере раскрываются все элементы данной юридической конструкции.

Исследование проводилось для решения задачи по формированию научной новизны отдельных теоретико-прикладных положений, сформулированных в диссертации. В этих целях автором были осуществлены: а) постановка проблемы комплексного теоретического анализа института предварительной защиты в административном судопроизводстве; б) разработка теории МПЗ по административному иску, которые применяются судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства; в) выявление основных направлений совершенствования данного института; г) поиск и обоснование особенностей воздействия сферы административных и иных публичных правоотношений на юридическое содержание и значение предварительной защиты по КАС РФ; д) получение результатов обобщения практики применения МПЗ по административному иску и их теоретического анализа; е) попытка развития теории эффективности судебного правоприменения в сфере анализируемых правоотношений.

Проведенное исследование содержит новые концептуально завершенные научные представления о предварительной защите в административном судопроизводстве, содержании, процессуальных правилах и проблемах ее применения, а также главных направлениях развития. *Юридическое значение МПЗ* заключается в необходимости: а) устранения пробелов в системе юридических гарантий полноты действия будущих (принимаемых судом после рассмотрения административного спора) окончательных судебных решений по делам, возникающим из публичных правоотношений; б) обеспечения ре-

ального исполнения решений судов, рассмотревших и разрешивших по существу административные дела (публично-правовые споры).

К важнейшим административно-процессуальным *характеристикам нормативного правового установления МПЗ* и порядка их применения судами общей юрисдикции относятся: 1) возможность принятия МПЗ на любой стадии (этапе) судопроизводства до момента принятия окончательного решения по административному делу по мотивированному ходатайству заявителя или по собственной инициативе суда; 2) определение порядка и судебных процедур применения МПЗ по административному иску; 3) основной предпосылкой применения МПЗ является невозможность или существенное усложнение (затруднение) исполнения окончательного судебного решения по делу в случае непринятия судом обеспечительных мер; 4) возможность обжалования вынесенного судом определения о применении МПЗ; 5) определение отдельных видов МПЗ; 6) обязательность исполнения органами публичной власти, должностными лицами, государственными и муниципальными служащими определения суда о применении МПЗ.

В диссертационном исследовании в необходимом объеме проанализированы административно-процессуальные нормы, определяющие порядок установления судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску; достаточное внимание уделено изучению понятия, признаков, правовой природы и юридического значения МПЗ по административному иску, проведен структурно-функциональный анализ данной категории. При этом рассматривались сама логика правовой регламентации предварительной защиты в административном судопроизводстве, сложность реальной практики применения судьями этого правового института, правила толкования и пределы судейского усмотрения при решении вопроса об удовлетворении ходатайства по применению МПЗ.

Одним из итоговых заключений диссертационной работы является констатация взаимосвязи законодательства о МПЗ по административному иску с законодательством о порядке принятия административных актов, ко-

торые в административном судопроизводстве становятся предметом судебного оспаривания. В более широком плане речь идет о соотношении административного судопроизводства и административных процедур, используемых при принятии административных актов. Следовательно, формирование административно-процессуальной формы, включающей в свою структуру и институт предварительной защиты, обладающей «приостанавливающей (или запрещающей) силой» в отношении оспариваемых административных актов, без соответствующего развития адекватно складывающимся в каждой стране правовым стандартам обеспечения гражданам или организациям *эффективной правовой защиты* законодательства об административных процедурах вряд ли способно в полной мере раскрыть юридически значимый потенциал административного судопроизводства. Предварительная защита в административном судопроизводстве традиционно связывается с так называемым принципом *отлагательного действия*, который на практике приостанавливает или запрещает исполнение обжалованного (оспоренного) административного акта (*суспензивность акта, принцип суспензивности*). Таким образом, если оценивать тенденции развития института предварительной правовой защиты в административном судопроизводстве, то его будущее непременно должно быть связано с развитием российского законодательства об *административных процедурах*, которое устанавливало бы порядок разработки, принятия, вступления в юридическую силу и правового действия административных актов.

Процессуально-правовой институт предварительной защиты по административному иску несет на себе отпечаток юридического стандарта процедурных норм, устанавливающих порядки рассмотрения и разрешения административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочий по исполнению и применению законов и подзаконных

актов по отношению к другому участнику). В связи в этим аргументируется предложение по разработке российского *законодательства об административных процедурах*, обеспечивающего в том числе противодействие злоупотреблению органами публичной власти и их должностными лицами административной властью, ясно выраженными в законе полномочиями и дискреционными полномочиями, юридическими возможностями в осуществлении публичного управления, при подготовке и принятии административных актов. Немаловажным фактором, приводящим к необходимости разрешения административного правового спора, считается и нарушение должностными лицами пределов *дискреционных полномочий* и *дискреционного публичного управления*.

На основе всестороннего изучения принципа состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда предлагается предоставить суду право по собственной инициативе применять в соответствующих случаях МПЗ по административному иску. Такое правомочие суда общей юрисдикции, очевидно, будет соответствовать заложенной в КАС РФ тенденции по обеспечению и усилению активности суда в рассмотрении и разрешении административных дел. Уточнение содержания указанного принципа находится во взаимосвязи с предложением о повышении уровня научного исследования и обсуждения стандарта доказывания оснований принятия МПЗ по административному иску, – всё это способствует положительной корректировке представления судей о возможности или невозможности их применения. Применяемые в административном судопроизводстве процедуры доказывания, собирания и оценки доказательств должны быть направлены на достижение главной цели – принятия законного и обоснованного решения по административному делу. Следовательно, меры обеспечения судебного производства по административному делу и разрешению административно-правового спора обусловливают необходимость адекватного складывающейся ситуации использования института доказательств и доказывания в момент рассмотрения ходатайства стороны об установлении

МПЗ, с тем чтобы исключить в будущем причинение истцу непоправимых и обременяющих его правовое состояние фактических и юридических последствий.

Обобщение практики применения судами МПЗ по административному иску и анализ результатов анкетирования судей по основным проблемам действия института предварительной защиты по КАС РФ позволили сформулировать выводы об общей эффективности данного административно-процессуального института в судебной практике и предложения по улучшению процессуального правового регулирования порядка применения указанных мер в системе административного судопроизводства. Несмотря на относительно небольшой период судебного применения института предварительной защиты, в настоящей работе предпринята попытка проведения полноценного, масштабного, конкретно-структурированного анализа судебной практики по административным делам касательно предварительной защиты прав и законных интересов лиц, обращающихся в суд с целью обеспечения их защиты.

К *критериям эффективности применения МПЗ* по административному иску целесообразно отнести: своевременность применения МПЗ по административному иску; предотвращение необоснованного и произвольного причинения вреда (недопустимого вреда) участникам административно-правовых отношений; отсутствие или снижение количества отмененных или измененных определений о применении МПЗ или отказе в применении МПЗ; соблюдение оснований и условий применения МПЗ (соотносимость и соразмерность, целесообразность применения МПЗ по конкретному административно-правовому спору; пропорциональность избранной МПЗ по отношению к незаконным административным актам, решениям, действиям (бездействию) должностных лиц публичного управления; условия применения МПЗ по административному делу; результаты обжалования определений суда о применении МПЗ); обеспечение законности принимаемых административными органами административных актов (отмена явно противоправного администра-

тивного акта); в более общем виде – обеспечение надлежащего качества исполнения органами публичной власти государственных функций и осуществления публичного управления.

Обобщение практики применения судами МПЗ по административному иску в конкретных административных делах, думается, может способствовать в дальнейшем правильному применению норм материального и процессуального административного права. Диссертационная работа представляет анализ конкретных судебных решений по административных делам, в которых принимались МПЗ по административному иску. В процессе исследования использовались результаты проведенного опроса судей судов общей юрисдикции. Анкетированием было охвачено всего 182 судьи (это судьи коллегий по административным делам краевых и областных судов субъектов Российской Федерации и районных судов общей юрисдикции). Полученные результаты помогли, с одной стороны, подтвердить правильность и обоснованность сделанных соискателем выводов, а с другой – наметить новые подходы к изучению МПЗ по административному иску.

В целях формулирования обоснованных и достоверных научных положений, выводов и рекомендаций в диссертационной работе использовалась традиционная методология и методика исследования. Несмотря на большой круг поставленных в данном исследовании задач и комплексный подход к их решению, всё еще остались вопросы, которые требуют разрешения в новых научных трудах, посвященных мерам предварительной защиты по административному иску. Кроме того, модернизация административного процессуального законодательства и судебная практика применения мер предварительной защиты порождают новые проблемы и противоречия правоприменения, которые необходимо разрешать надлежащим образом. Можно предположить, что в будущем будет проводиться масштабная деятельность ученых и практиков как по дальнейшему научному осмыслению института предварительной защиты в административном судопроизводстве и улучшению параметров юридической конструкции «меры предварительной защиты по администра-

тивному иску», так и по совершенствованию административно-процессуальной формы и модернизации административно-процессуального законодательства, включающего институт предварительной защиты. Кроме того, хотелось бы надеяться, что представленная в диссертации теория мер предварительной защиты в административном судопроизводстве может применяться в дальнейшем при разработке основных проблем не только общей теории предварительной защиты в административном процессуальном праве, но и применения обеспечительных мер в процессуальном праве.

СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ И СПЕЦИАЛЬНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

Международные правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Российская газета. – 1998. – 10 дек.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Международный пакт о гражданских и политических правах : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О предварительной судебной защите по административным делам : рекомендация Совета Европы № R(89)8 Комитета министров государствам-членам : принята 13 сентября 1989 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://rm.coe.int-/16804f288f

5. Рекомендация Rec (2001)9 Комитета министров государствам-членам об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами : принята Комитетом министров Совета Европы 5 сентября 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://wcd.coe.int/

6. Резолюция Res(2002)12 об учреждении Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/CEPEJ) : принята Комитетом министров 18 сентября 2002 г. на 808-м заседании заместителей министров // Жан Ж.-П., Гурбанов Р. А. Европейская комиссия по эффективности правосудия. Организация. Деятельность. Развитие : науч. изд. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – С. 263–266.

7. Устав Европейской комиссии по эффективности правосудия (ЕКЭП/CEPEJ) // Жан Ж.-П., Гурбанов Р. А. Европейская комиссия по эффективности правосудия. Организация. Деятельность. Развитие : науч. изд. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – С. 267–277.

Конституция Российской Федерации.
Федеральные конституционные законы

8. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с изм. и доп., внесенными указами Президента Российской Федерации от 9 января 1996 г. № 20; 10 февраля 1996 г. № 173; 9 июня 2001 г. № 679; 25 июля 2003 г. № 841; федер. конституц. законами от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ; 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ; 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ; 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ; 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ; 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ; 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ; 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Российская газета. – 1993. – 25 дек. – № 237 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 152; № 7. – Ст. 676; 2001. – № 24. – Ст. 2421; 2003. – № 30. – Ст. 3051; 2004. – № 13. – Ст. 1110; 2005. – № 42. – Ст. 4212; 2006. – № 29. – Ст. 3119; 2007. – № 1 (ч. I). – Ст. 1; № 30. – Ст. 3745; 2009. – № 1. – Ст. 1–2; 2014. – № 6. – Ст. 548; № 31. – Ст. 4398.

9. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ : в ред. от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447; 2018. – № 31. – Ст. 4811.

10. Об арбитражных судах в Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ : в ред. от 18 июля 2019 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 18. – Ст. 1589; 2019. – № 29 (ч. I). – Ст. 3840.

11. О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ : в ред. от 30 октября 2018 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 1. – Ст. 1; 2018. – № 45. – Ст. 6823.

12. О военных судах Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ : в ред. от 2 августа 2019 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26. – Ст. 3170; 2019. – № 31. – Ст. 4413.

13. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ : в ред. от 6 марта 2019 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 898; 2019. – № 10. – Ст. 883.

14. О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ : в ред. от 28 декабря 2016 г. № 12-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712; 2017. – № 1 (ч. I). – Ст. 3.

Федеральные законы

15. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ : в ред. от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012; 2013. – № 44. – Ст. 5633; 2019. – № 30. – Ст. 4099.

16. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ : в ред. от 26 июля 2019 г. № 213-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; 2019. – № 30. – Ст. 4115.

17. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : в ред. от 29 июня 2015 г. № 190-ФЗ, 30 декабря 2015 г. № 425-ФЗ, 15 февраля 2016 г. № 18-ФЗ, 5 апреля 2016 г. № 103-ФЗ, 2 июня 2016 г. № 169-ФЗ, 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ, 28 июня 2016 г. № 223-ФЗ, 3 июля 2016 г. № 303-ФЗ, 28 марта 2017 г. № 39-ФЗ, 1 мая 2017 г. № 87-ФЗ, 28 мая 2017 г. № 101-ФЗ, 28 мая 2017 г. № 102-ФЗ, 29 июля 2017 г. № 223-ФЗ, 29 июля 2017 г. № 274-ФЗ, 5 декабря 2017 г. № 380-ФЗ, 28 декабря 2017 г. № 421-ФЗ, 19 июля 2018 г. № 213-ФЗ, 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ, 27 декабря 2018 г. № 562-ФЗ, 26 июля 2019 г.

№ 197-ФЗ, 2 декабря 2019 г. № 406-ФЗ : с изм., внесенными постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391; № 27. – Ст. 3981; 2016. – № 1 (ч. I). – Ст. 45; № 7. – Ст. 906; № 15. – Ст. 2065; № 23. – Ст. 3293; № 26 (ч. I). – Ст. 3889; № 27 (ч. I). – Ст. 4156, 4236; 2017. – № 14. – Ст. 1998; № 17. – Ст. 2655, 8550; № 18. – Ст. 2664; № 22. – Ст. 3070–3071; 2018. – № 1. – Ст. 5; № 30. – Ст. 4548; № 31. – Ст. 4854; № 48. – Ст. 7491; № 49. – Ст. 7523; 2019. – № 30. – Ст. 4099; № 49 (ч. V). – Ст. 6965.

18. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 : в ред. от 9 февраля 2009 г. № 4-ФЗ // Российская газета. – 1993. – № 89 ; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 7. – Ст. 772. – (Утратил силу с момента вступления в силу Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»).

19. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ : в ред. от 29 мая 2019 г. № 104-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; 2019. – № 22. – Ст. 2660.

20. О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ : в ред. от 23 мая 2016 г. № 143-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; 2016. – № 22. – Ст. 3091.

21. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ : в ред. от 1 мая 2019 г. № 313-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2019. – № 18. – Ст. 2223.

22. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ : в ред. от 27 декабря 2018 г.

№ 528-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060; 2018. – № 53 (ч. I). – Ст. 8454.

23. О противодействии экстремистской деятельности : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ : в ред. от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3031; 2018. – № 49 (ч. I). – Ст. 7523.

24. Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ : в ред. от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 41. – Ст. 4849; 2019. – № 30. – Ст. 4099.

25. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ : в ред. от 26 июля 2019 г. № 251-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. I). – Ст. 6228; 2019. – № 30. – Ст. 4153.

26. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федер. закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ : в ред. от 1 октября 2019 г. № 331-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 15. – Ст. 2037; 2019. – № 40. – Ст. 5491.

27. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ : в ред. от 17 октября 2019 г. № 343-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 49. – Ст. 7523; 2019. – № 42 (ч. II). – Ст. 5808.

Законопроекты

28. О федеральных административных судах в Российской Федерации : проект федер. конституц. закона № 7886-6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. Об административных процедурах : проект федер. закона № 28350-4. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : законопроект, подготовленный рабочей группой по поручению Руко-

водителя Администрации Президента Российской Федерации от 8 июля 2003 г. № 869. // Российская юстиция. – 2004. – № 3. – С. 6–45.

Подзаконные нормативные акты.
Акты Президента Российской Федерации

31. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. [Электронный ресурс] // Российская газета. – 2012. – № 287. – Режим доступа: www.rg.ru

Постановления и распоряжения
Правительства Российской Федерации

32. О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы» : постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1406 : в ред. от 24 декабря 2018 г. № 1649 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 1. – Ст. 13; 2018. – № 53 (ч. II). – Ст. 8688.

Приказы Генерального прокурора Российской Федерации

33. Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебная практика.
Постановления и определения
Конституционного Суда Российской Федерации

34. По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 15. – Ст. 2301.

35. По делу о проверке конституционности части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с

жалобой регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2018 г. № 42-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 48. – Ст. 7491.

36. По делу о проверке конституционности статьи 112 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан Н. А. Баланюк, Н. В. Лаврентьева, И. В. Попова и В. А. Чернышева : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 января 2019 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 4. – Ст. 361.

Постановления
Всероссийского съезда судей
и Президиума Совета судей Российской Федерации

37. О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития : постановление VIII Всероссийского съезда судей от 19 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravo.ru/store/interdoc/doc/376/Postanovlenie_Vll_VSS.pdf

38. Об основных итогах функционирования судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития на современном этапе : постановление IX Всероссийского съезда судей от 8 декабря 2016 г. № 1 // Российское правосудие. – 2017. – № 2 (130). – С. 9–29.

39. О разработке концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2013–2017 годы : постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 25 мая 2011 г. № 262. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановления
Пленума Верховного Суда Российской Федерации

40. О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 : в ред. от 5 марта 2013 г. № 4 // Бюлле-

тень Верховного Суда Российской Федерации. – 2003. – № 12. – С. 3–8; 2013. – № 5. – С. 1–2.

41. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 : в ред. от 9 февраля 2012 г. № 3 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2008. – № 1. – С. 5–13; 2012. – № 4. – С. 11–14. – (Признан не подлежащим применению пунктом 45 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

42. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 : в ред. от 9 февраля 2012 г. № 3 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2009. – № 4. – С. 7–16; 2012. – № 4. – С. 11–14. – (Признан не подлежащим применению пунктом 87 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2016. – № 11. – С. 2–15).

43. О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. № 8. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 28. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

45. О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 г. № 50 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2016. – № 1. – С. 2–19.

46. О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2016 г. № 1 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2016. – № 4. – С. 1–6.

47. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 г. № 11. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

48. О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 апреля 2016 г. № 13 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2016. – № 6. – С. 2–6.

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

50. 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 : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 64 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2017. – № 2. – С. 12–19.

51. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2017 г. № 15. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

52. О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 июня 2017 г. № 21. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 3 октября 2017 г. № 30. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54. О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 57. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

55. О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2018. – № 8. – С. 18–29.

56. О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц,

находящихся в местах принудительного содержания : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 47 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2019. – № 2. – С. 11–19.

57. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2019. – № 2. – С. 32–43.

58. О некоторых вопросах, возникающих в связи с рассмотрением судами административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2019 г. № 50. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Обзоры судебной практики и судебной статистики Верховного Суда Российской Федерации

59. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2015) : утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 ноября 2015 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – (Вопросы применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

60. Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 23 декабря 2015 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2016. – № 7. – С. 36–48.

61. Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими : утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федера-

ции 16 марта 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2016. – № 10. – С. 35–56.

62. Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 декабря 2017 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2018. – № 9. – С. 69–80.

63. Обзор судебной статистики о деятельности федеральных арбитражных судов, федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2017 году // Российская юстиция. – 2018. – № 10. – С. 54–70.

64. Обзор судебной статистики о деятельности федеральных арбитражных судов, федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2017 году // Российская юстиция. – 2018. – № 11. – С. 62–71.

65. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) : утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 марта 2018 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2019. – № 1. – С. 62.

66. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2019) : утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 25 декабря 2019 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

67. Решения Верховного Суда Российской Федерации по административным делам (первая инстанция), 2015 : сборник / [сост. Ю. Г. Иваненко, Т. М. Белякова] ; отв. ред. В. М. Лебедев. – М. : Норма, 2016. – 720 с.

Постановления
Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации

68. О применении арбитражными судами обеспечительных мер : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 55. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

69. О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июля 2013 г. № 57.– Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Информационные письма Верховного Суда Российской Федерации

70. Информационное письмо Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приказы Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации

71. Порядок подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа : утвержден приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 251. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

72. Табель форм статистической отчетности о деятельности федеральных судов общей юрисдикции, федеральных арбитражных судов, мировых судей и судимости : утвержден приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 11 апреля 2017 г. № 65. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Информация федеральных органов исполнительной власти, касающаяся применения положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации

73. Отдельные вопросы применения положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : информация Федеральной службы судебных приставов (ФССП России). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебная практика судов общей юрисдикции.
Московский городской суд

74. Апелляционное определение Московского городского суда от 3 февраля 2016 г. по делу № 33а-3206/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

75. Апелляционное определение Московского городского суда от 16 марта 2016 г. по делу № 33а-7418/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

76. Апелляционное определение Московского городского суда от 30 марта 2016 г. по делу № 33а-7366/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

77. Апелляционное определение Московского городского суда от 12 апреля 2016 г. по делу № 33а-15015/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

78. Апелляционное определение Московского городского суда от 20 апреля 2016 г. по делу № 33а-13508/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

79. Апелляционное определение Московского городского суда от 22 апреля 2016 г. по делу № 33а-13925/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

80. Апелляционное определение Московского городского суда от 4 августа 2016 г. по делу № 33а-16358/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

81. Апелляционное определение Московского городского суда от 18 августа 2016 г. по делу № 33а-16518/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

82. Апелляционное определение Московского городского суда от 30 августа 2016 г. по делу № 33а-33628/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

83. Апелляционное определение Московского городского суда от 28 сентября 2016 г. по делу № 33а-35462/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

84. Апелляционное определение Московского городского суда от 28 сентября 2016 г. по делу № 33а-35676/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

85. Апелляционное определение Московского городского суда от 20 октября 2016 г. по делу № 33а-35775/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

86. Апелляционное определение Московского городского суда от 30 ноября 2016 г. по делу № 33а- 46876/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

87. Апелляционное определение Московского городского суда от 22 декабря 2016 г. по делу № 33а-39106/2016 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

88. Апелляционное определение Московского городского суда от 11 января 2017 г. по делу № 33а-2102/2017 // Архив Московского городского суда г. Москвы.

Районные суды Белгородской области

89. Определение Алексеевского районного суда Белгородской области от 21 апреля 2016 г. по делу № 2-2а/72/2016 // Архив Алексеевского районного суда Белгородской области.

90. Определение Алексеевского районного суда Белгородской области от 29 июля 2016 г. об отказе в принятии мер предварительной защиты по административному иску Вакало А. А. об оспаривании действий судебных приставов-исполнителей // Архив Алексеевского районного суда Белгородской области.

91. Определение Алексеевского районного суда Белгородской области от 4 августа 2016 г. об отказе в принятии мер предварительной защиты по административному иску Ковалевой В. П. об оспаривании постановления су-

дебного пристава-исполнителя об обращении взыскания на пенсию должника в рамках исполнительного производства // Архив Алексеевского районного суда Белгородской области.

92. Определение Белгородского районного суда Белгородской области от 21 октября 2016 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Сегал Г. А. об оспаривании бездействия судебных приставов // Архив Белгородского районного суда Белгородской области.

93. Определение Белгородского районного суда Белгородской области от 27 мая 2016 г. по административному иску Медведевой Н. Я. О признании незаконным постановления судебного пристава – исполнителя и освобождении от взыскания исполнительского сбора // Архив Белгородского районного суда Белгородской области.

94. Определение Белгородского районного суда Белгородской области от 22 января 2016 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Светличной Л. В. о признании незаконным бездействия судебного пристава-исполнителя // Архив Белгородского районного суда Белгородской области.

95. Определение Свердловского районного суда г. Белгорода от 1 сентября 2016 г. по делу № 2а-4795/2016.

96. Определение Корочанского районного суда Белгородской области от 18 ноября 2016 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Куликова В. А. о признании незаконным действий сотрудников ГИБДД.

97. Определение Корочанского районного суда Белгородской области от августа 2016 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Вализада М. Ю. о признании незаконным решения УМВД России по Белгородской области об отказе в предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации.

98. Определение Корочанского районного суда Белгородской области от 24 июня 2016 г. о применении по административному иску Знобище-

ва Н. Н. мер предварительной защиты в виде приостановления действия оспариваемого предписания.

99. Определение Яковлевского районного суда Белгородской области от 3 октября 2016 г. об отказе в удовлетворении ходатайства представителя административного истца Козакова А. В. о применении мер предварительной защиты.

Суды общей юрисдикции Нижегородской области

100. Определение Кстовского городского суда Нижегородской области от 19 января 2016 г. // Архив Кстовского городского суда Нижегородской области.

101. Определение Кстовского городского суда Нижегородской области от 8 апреля 2016 г. // Архив Кстовского городского суда Нижегородской области.

102. Определение Кстовского городского суда Нижегородской области от 26 мая 2016 г. по делу № 2а-2572/2016 // Архив Кстовского городского суда Нижегородской области.

103. Определение Кстовского городского суда Нижегородской области от 26 мая 2016 г. по делу № 2а-2712/2016 // Архив Кстовского городского суда Нижегородской области.

104. Определение Кстовского городского суда Нижегородской области от 8 июля 2016 г. по делу № 2а-2153/2016 // Архив Кстовского городского суда Нижегородской области.

105. Определение Кстовского городского суда Нижегородской области от 30 октября 2016 г. по делу № 2А-424\2015\2015 // Архив Кстовского городского суда Нижегородской области.

106. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 19 октября 2015 г. по делу № 2а-14646/2015 // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

107. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 23 октября 2015 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

108. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 19 января 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

109. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 1 февраля 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

110. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 10 марта 2016 г. по делу № 2а-5990/2016 // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

111. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 15 марта 2016 г. по делу № 2а-4042/2016 // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

112. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 19 июля 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

113. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 8 августа 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

114. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 19 сентября 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

115. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 21 октября 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

116. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 8 ноября 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

117. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 8 декабря 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

118. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 19 декабря 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

119. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 20 декабря 2016 г. // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

120. Определение Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода от 26 декабря 2016 г. по делу № 2а-17107/2016 // Архив Нижегородского районного суда г. Нижнего Новгорода.

121. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 24 августа 2016 г. по делу № 33а-9376/2016 // Архив Нижегородского областного суда.

122. Определение Городецкого городского суда Нижегородской области от 5 октября 2015 г. // Архив Городецкого городского суда Нижегородской области.

123. Определение Городецкого городского суда Нижегородской области от 24 июня 2016 г. // Архив Городецкого городского суда Нижегородской области.

124. Определение Московского районного суда г. Нижнего Новгорода от 2 августа 2016 г. по делу № 2а-3211/16 // Архив Московского районного суда г. Нижнего Новгорода.

125. Определение Московского районного суда г. Нижнего Новгорода от 1 декабря 2016 г. по делу № 2а-3643/16 // Архив Московского районного суда г. Нижнего Новгорода.

Суды общей юрисдикции Красноярского края

126. Определение Уярского районного суда Красноярского края от 23 июня 2017 г. о применении мер предварительной защиты в виде приоста-

новления действий ГУ МВД по Красноярскому краю и ОВМ МО МВД России «Уярский» по изъятию свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом.

127. Определение Уярского районного суда Красноярского края от 7 июня 2017 г. об отказе в принятии мер предварительной защиты по административному иску Кислого В. К. об оспаривании действий должностного лица и решений органов государственной власти.

128. Определение Уярского районного суда Красноярского края от 5 октября 2016 г. об отказе в принятии мер по обеспечению административного иска о признании незаконным протокола общего внеочередного собрания собственников жилых помещений в многоквартирном доме, постановления о переводе жилого помещения в нежилое, понуждения к возвращению общего имущества многоквартирного дома в первоначальное состояние.

129. Определение Уярского районного суда Красноярского края от 18 октября 2017 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Азановой Н. С. о признании незаконным постановления администрации Уярского района Красноярского края.

130. Определение Ужурского районного суда Красноярского края от 18 марта 2016 г. об отказе в принятии мер предварительной защиты по административному иску к Марьясову А. С. о взыскании задолженности по налогам, пени.

131. Определение Ужурского районного суда Красноярского края от 3 октября 2016 г. о принятии мер предварительной защиты в виде наложения ареста на имущество по административному иску к Маркаряну А. С. о взыскании задолженности по налогам и сборам.

132. Определение Ужурского районного суда Красноярского края от 7 апреля 2016 г. о принятии мер предварительной защиты по административному иску Межрайонной ИФНС России № 12 по Красноярскому краю о взыскании задолженности по налогам, пени и штрафам.

133. Определение Свердловского районного суда г. Красноярска от 5 сентября 2017 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Похабова А. Л. об оспаривании действий судебного пристава-исполнителя.

134. Определение Свердловского районного суда г. Красноярска от 28 марта 2016 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Межрайонной ИФНС России № 10 по Красноярскому краю о взыскании недоимки по земельному налогу и пени.

135. Определение Сосновоборского городского суда Красноярского края от 12 января 2016 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Сергеевой Н. А. о признании недействительными действий судебного пристава о передаче нереализованного имущества взыскателю, о признании недействительным акта о передаче нереализованного имущества.

136. Определение Сосновоборского городского суда Красноярского края от 3 августа 2017 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Голубевой И. И. о признании незаконными постановлений судебного пристава-исполнителя.

137. Определение Советского районного суда г. Красноярска от 18 апреля 2017 г. об отказе в принятии мер предварительной защиты по административному иску к ФКУ ИК-7 ГУФСИН России по Красноярскому краю о признании незаконным постановления о выдворении в штрафной изолятор.

138. Определение Советского районного суда г. Красноярска от 25 декабря 2015 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску администрации Емельяновского района Красноярского края об освобождении от взыскания исполнительского сбора.

139. Определение Советского районного суда г. Красноярска от 12 сентября 2016 г. по делу № 2а-15680/2016.

140. Определение Боготольского районного суда Красноярского края от 10 февраля 2017 г. по делу № 2а-366/2017.

141. Определение Бородинского городского суда Красноярского края от 29 декабря 2015 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Елисеевой А. М. об оспаривании результатов оценки.

142. Определение Бородинского городского суда Красноярского края от 9 августа 2016 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Косовицкой В. Л. об оспаривании действий по аннулированию регистрации автомобиля.

143. Определение Дудинского районного суда от 2 сентября 2016 г. о применении мер предварительной защиты в виде приостановления взыскания исполнительского сбора по административному иску к Мельникову А. А.

144. Определение Зеленогорского городского суда Красноярского края от 3 ноября 2017 г. об отказе в применении мер предварительной защиты по административному иску Ускова П. А.

145. Определение Зеленогорского городского суда Красноярского края от 11 августа 2017 г. по делу № 2а-1047/17.

146. Определение Тасеевского районного суда Красноярского края от 28 октября 2016 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску об оспаривании заключения врача, руководящего работой по освидетельствованию граждан, подлежащих призыву на военную службу, и решения (заключения) призывной комиссии о призыве на военную службу.

147. Определение Березовского районного суда Красноярского края от 27 сентября 2017 г. по делу № 2а-1590/17.

148. Определение Березовского районного суда Красноярского края от 15 мая 2017 г. по делу № 2а-1077/17.

149. Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 10 июля 2017 г. по делу № 33-а-8925/2017.

150. Определение Ачинского городского суда Красноярского края от 27 мая 2016 г. по делу № 2а-2043/2016.

151. Определение Ачинского городского суда Красноярского края от 5 ноября 2015 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Лехнович В. С. о признании незаконным решения призывной комиссии о призыве на военную службу.

152. Определение Ачинского городского суда Красноярского края от 20 ноября 2015 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Сладкова В. В. о признании незаконным решения призывной комиссии о призыве на военную службу;

153. Определение Шушенского районного суда Красноярского края от 4 декабря 2015 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску к отделу по Шушенскому району Федерального казенного учреждения Военный комиссариат Красноярского края о признании решения незаконным.

154. Определение Шушенского районного суда Красноярского края от 23 декабря 2015 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску к Сайфулину С. Н. о взыскании недоимки по налогам и пени.

155. Определение Шушенского районного суда Красноярского края от 28 марта 2016 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску к Пестрикову А. Н. о взыскании недоимки по налогам и пени.

156. Определение Шарыповского районного суда Красноярского края от 28 апреля 2016 г. по делу № 2а-195/16.

157. Определение Шарыповского районного суда Красноярского края от 6 апреля 2016 г. по делу № 2а-226/16.

158. Определение Шарыповского районного суда Красноярского края от 8 ноября 2017 г. по делу № 2а-1046/2017.

159. Определение Шарыповского районного суда Красноярского края от 22 августа 2016 г. о применении мер предварительной защиты по админи-

стративному иску Степаненко И. В. об обжаловании решений, действий (бездействий) судебного пристава-исполнителя.

160. Определение Центрального районного суда г. Красноярска от 16 августа 2016 г. об отмене мер предварительной защиты в виде приостановления действия распоряжения Департамента муниципального имущества и земельных отношений администрации г. Красноярска.

161. Определение Центрального районного суда г. Красноярска от 3 августа 2017 г. по делу № 2а-6545/2017.

162. Определение Центрального районного суда г. Красноярска от 17 июля 2017 г. по делу № М-4132/2017.

163. Определение Центрального районного суда г. Красноярска от 16 ноября 2017 г. по делу № 2а-4558/2017.

164. Определение Центрального районного суда г. Красноярска от 12 сентября 2017 г. по делу № 2а-4557/2017.

165. Определение Центрального районного суда г. Красноярска от 3 апреля 2017 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Потеряевой М. В.

166. Определение Рыбинского районного суда Красноярского края от 20 февраля 2017 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Статейнова Г. П. о признании недействительным разрешения на ввод в эксплуатацию индивидуального одноквартирного жилого дома.

167. Определение Рыбинского районного суда Красноярского края от 21 августа 2017 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Ятина Д. А.

168. Определение Рыбинского районного суда Красноярского края от 6 апреля 2017 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Потехина С. Ю.

169. Определение Октябрьского районного суда г. Красноярска от 4 сентября 2017 г. о применении мер предварительной защиты по администст-

ративному иску Баранова Д. В. об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя.

170. Определение Октябрьского районного суда г. Красноярска от 5 октября 2017 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску к Департаменту муниципального имущества и земельных отношений администрации г. Красноярска о признании незаконным отказа, возложении обязанности.

171. Определение Норильского городского суда Красноярского края от 6 октября 2017 г. по делу № 2а-2843/2017.

172. Определение Норильского городского суда Красноярского края от 17 мая 2017 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску Саенко А. В. об оспаривании решения призывной комиссии.

173. Определение Норильского городского суда Красноярского края от 15 августа 2017 г. об отказе в принятии мер предварительной защиты по административному иску Васильевой Г. Ф. о признании незаконным и отмене постановления судебного пристава-исполнителя об участии в исполнительном производстве специалиста.

174. Определение Новоселовского районного суда Красноярского края от 16 ноября 2016 г. о принятии мер предварительной защиты по административному иску Попова И. П. о признании незаконным действий, связанных с призывом на военную службу.

175. Определение Нижнеингашского районного суда Красноярского края от 19 сентября 2016 г. о принятии мер предварительной защиты по административному иску о признании бездействия администрации Тинского сельсовета по необеспечению нормативного запаса топлива на котельных Тинского сельсовета.

176. Определение Назаровского городского суда Красноярского края от 25 мая 2016 г. об отказе в принятии предварительной защиты по административному иску Щербакова Э. С. о признании незаконным постановления судебного пристава-исполнителя.

177. Определение Назаровского городского суда Красноярского края от 12 сентября 2017 г. о принятии мер предварительной защиты по административному иску Стрельниковой Ю. А. о признании незаконным решения Назаровского городского Совета депутатов.

178. Определение Назаровского городского суда Красноярского края от 15 марта 2017 г. о принятии мер предварительной защиты по административному иску ООО «Технологии роста» о признании незаконным и отмене постановления об отмене запрета на совершение регистрационных действий.

179. Определение Минусинского городского суда Красноярского края от 13 марта 2017 г. по делу № 2а-1329/2017.

180. Определение Минусинского городского суда Красноярского края от 17 июня 2016 г. по делу № 2а-2899/2016.

181. Определение Минусинского городского суда Красноярского края от 18 сентября 2017 г. по делу № 2а-2718/2017.

182. Определение Минусинского городского суда Красноярского края от 18 августа 2017 г. по делу № 2а-2718/2017.

183. Определение Манского районного суда Красноярского края от 12 августа 2017 г. по делу № 2а-294/2017.

184. Определение Ленинского районного суда г. Красноярска от 23 октября 2017 г. о принятии мер предварительной защиты по административному иску Яцко В. В. о признании незаконным постановлений судебного пристава-исполнителя об окончании исполнительных производств.

185. Определение Ленинского районного суда г. Красноярска от 28 октября 2016 г. о принятии мер предварительной защиты по административному иску прокурора Ленинского района г. Красноярска о прекращении права управления транспортными средствами.

186. Определение Ленинского районного суда г. Красноярска от 10 ноября 2017 г. о принятии мер предварительной защиты по административному иску Жилинского Е. Ю. о признании действий судебного пристава-исполнителя незаконными.

187. Определение Курагинского районного суда от 1 февраля 2016 г. по делу № 2а-55/2016.

188. Определение Курагинского районного суда от 8 апреля 2016 г. по делу № 2а-130/2016.

189. Определение Кировского районного суда г. Красноярска от 5 сентября 2017 г. по делу № 2а-1547/2017.

190. Определение Кировского районного суда г. Красноярска от 15 сентября 2017 г. по делу № 2а-2793/2017.

191. Определение Канского районного суда Красноярского края от 3 февраля 2017 г. об отказе в применении мер предварительной защиты по административному делу по административному иску к Канскому районному Совету депутатов Красноярского края.

192. Определение Каратузского районного суда Красноярского края от 22 апреля 2016 г. по делу № 2а-201/2016.

193. Определение Железнодорожного районного суда г. Красноярска от 20 июля 2016 г. по делу № 2а-4569/16.

194. Определение Железнодорожного районного суда г. Красноярска от 31 августа 2016 г. по делу № 2а-4569/16.

195. Определение Железнодорожного районного суда г. Красноярска от 19 ноября 2017 г. о принятии мер предварительной защиты по административному иску Арбуду С. М.

196. Определение Емельяновского районного суда Красноярского края от 19 апреля 2017 г. по делу № 2а-1978/16.

197. Определение Емельяновского районного суда Красноярского края от 26 февраля 2016 г. по делу № 2а-1847/16.

198. Определение Емельяновского районного суда Красноярского края от 30 июня 2016 г. по делу № 2а-3727/16.

199. Определение Енисейского районного суда Красноярского края от 25 мая 2016 г. о принятии мер предварительной защиты по административному иску Межрайонной ИФНС № 9 по Красноярскому краю.

200. Определение Железногорского городского суда Красноярского края от 4 декабря 2015 г. о принятии мер предварительной защиты по административному иску Ляпина И. Ю.

201. Определение Железногорского городского суда Красноярского края от 23 ноября 2016 г. о принятии мер предварительной защиты по административному иску Фрига В. И.

Суды общей юрисдикции Омской области

202. Определение Омского районного суда Омской области от 11 октября 2016 г. по делу № 13 а-946/2016.

203. Определение Омского районного суда Омской области от 8 февраля 2017 г. по делу № 13-а-138/017.

204. Определение Ленинского районного суда г. Омска от 31 августа 2016 г. по делу № 2а-6521/2016.

205. Определение Куйбышевского районного суда г. Омска от 24 января 2017 г. по делу № 2а-629/2017.

206. Определение Тарского городского суда Омской области от 6 марта 2017 г. по делу № 2а-167/2017.

207. Определение Советского районного суда г. Омска от 26 апреля 2016 г. по делу № 2а-2508/2016.

208. Определение Советского районного суда г. Омска от 20 апреля 2016 г. по делу № 2а-2356/16 // Архив Советского районного суда г. Омска.

209. Определение Центрального районного суда г. Омска от 5 декабря 2016 г. по делу № 2а-7440/2016.

210. Определение Центрального районного суда г. Омска от 6 июня 2016 г. по делу № 2а-4243/2016.

211. Определение Центрального районного суда г. Омска от 21 июня 2016 г. по делу № 2а-4618/2016.

Суды общей юрисдикции Тамбовской области

212. Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 27 февраля 2017 г. по делу № 33а-813/2017.

213. Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 9 марта 2016 г. по делу № 33а-924/2016.

214. Определение Тамбовского районного суда Тамбовской области от 2 октября 2015 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску ЗАО «Т» о признании не соответствующим законодательству предписания, выданного Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору Управления по Рязанской и Тамбовской области.

Суды Воронежской области

215. Апелляционное определение Воронежского областного суда от 5 мая 2018 г. по делу № 33а-3117.

216. Определение Ленинского районного суда г. Воронежа от 20 октября 2016 г. по делу № 2а-7564/2016.

217. Определение Ленинского районного суда г. Воронежа от 22 апреля 2016 г. по делу № 2а-4444/2016.

218. Определение Ленинского районного суда г. Воронежа от 25 апреля 2016 г. по делу № 2а-4478/2016.

219. Определение Ленинского районного суда г. Воронежа от 20 июля 2016 г. по делу № 2а-6703/2016.

220. Определение Семилукского районного суда Воронежской области от 24 октября 2016 г. об отказе в применении мер предварительной защиты по административному иску Дудаева А. Х. о признании незаконным постановления о переводе осужденного в помещение камерного типа.

221. Определение Грибановского районного суда Воронежской области от 6 апреля 2016 г. о применении меры предварительной защиты административного иска в виде запрета на совершение регистрационных действий в отношении принадлежащего Сазонову В. В. транспортного средства.

222. Определение Калачеевского районного суда Воронежской области от 5 сентября 2016 г. по делу № 2а-388/2016.

223. Определение Аннинского районного суда Воронежской области от 17 марта 2016 г. о применении мер предварительной защиты по администрат-

ративному иску к Симакову А. Н. о взыскании задолженности по транспортному налогу.

224. Определение Поворинского районного суда Воронежской области от 19 апреля 2016 г. о применении мер предварительной защиты по административному иску к Черняеву С. В. о взыскании недоимки по транспортному налогу.

Справки по результатам обобщения судебной практики

225. Обобщение практики рассмотрения заявлений о применении мер предварительной защиты по административному иску – Белгородский областной суд [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://oblsud.blg.sudrf.ru/modules.php?id=4086&name=docum_sud

Судебная статистика

226. Обзор деятельности судов общей юрисдикции : информация с официального сайта Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.cdep.ru

227. Управление Судебного департамента в Республике Татарстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://usd.tatarstan.ru/rus/statotcheti.htm

228. Управление Судебного департамента в Краснодарском крае [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://usd.krd.sudrf.ru/modules.php?name=stat&rid=2

229. Управление Судебного департамента в Белгородской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://usd.blg.sudrf.ru/

230. Управление Судебного департамента в Воронежской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://usd.vrn.sudrf.ru/

231. Управление Судебного департамента в Липецкой области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://usd.lpk.sudrf.ru/

232. Управление Судебного департамента в Омской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://usd.oms.sudrf.ru/modules.php?name=stat

233. Управление Судебного департамента в Тверской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://usd.twr.sudrf.ru/modules.php?name=information&rid=18

234. Управление Судебного департамента в Москве [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://usd.msk.sudrf.ru/modules.php?name=stat

235. Управление Судебного департамента в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://usd.spb.sudrf.ru/modules.php?name=stat

236. Сайт Железнодорожного районного суда г. Воронежа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zheleznodorozhny.vrn.sudrf.ru/

237. Сайт Коминтерновского районного суда г. Воронежа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://kominternovky.vrn.sudrf.ru/

238. Сайт Левобережного районного суда г. Воронежа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://levoberezhny.vrn.sudrf.ru/

239. Сайт Ленинского районного суда г. Воронежа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lensud.vrn.sudrf.ru/

240. Сайт Советского районного суда г. Воронежа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://sovetsky.vrn.sudrf.ru/

241. Сайт Центрального районного суда г. Воронежа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://centralny.vrn.sudrf.ru/

Законы зарубежных стран

242. Кодекс административного судопроизводства Республики Армения : принят 5 декабря 2013 г. № ЗР-139 : в ред. закона от 30 декабря 2014 г. [Электронный ресурс] // Сборник законодательных актов по административному судопроизводству / под ред. Йорга Пуделька ; GIZ ; Германское Общество по Международному Сотрудничеству. – 3-е изд. – М. : Инфотропик Медиа, 2018. С. 65–190. – Режим доступа: http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=4837&lang=rus

243. Административно-процессуальный кодекс Республики Болгария : принят 12 июля 2006 г. // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы, 2013. – С. 129–242.

244. Административно-процессуальный кодекс Германии : принят 21 января 1960 г. // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы, 2013. – С. 243–304.

245. Административно-процессуальный кодекс Грузии : принят 23 июля 1999 г. № 2352-вс [Электронный ресурс] // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы, 2013. – С. 305–338. – Режим доступа: http://www.bsu.ru/content/page/16171/administrativno-processualnii-kodeks-gruzii.pdf

246. Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики : принят 30 июня 2009 г. № 846-IIIQ : в ред. закона от 30 сентября 2013 г. [Электронный ресурс] // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы, 2013. – С. 11–60. – Режим доступа: https://docplayer.ru/35323211-Administrativno-processualnyy-kodeks-azerbaydzhanskoy-respubliki-utverzhden-zakonom-azerbaydzhanskoy-respubliki-ot-30-iyunya-2009-goda-846-iiiq.html

247. Административно-процессуальный закон Латвийской Республики : принят 14 ноября 2001 г. : с изм., вступившими в силу 1 марта 2017 г. [Электронный ресурс] // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы, 2013. – С. 339–452. – Режим доступа: http://latvia.regnews.org/doc/xq/ue.htm

248. О производстве по административным делам : закон Литовской Республики : принят 14 января 1999 г. № VIII-1029 [Электронный ресурс] // Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы, 2013. – С. 453–522. – Режим доступа: https://eseimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.433574?jfwid=sujol6h9b

249. Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики : принят 25 января 2017 г. № 13 // Сборник законодательных актов по

административному судопроизводству / под ред. Йорга Пуделька ; GIZ ; Германское Общество по Международному Сотрудничеству. – 3-е изд. – М. : Инфотропик Медиа, 2018. – С. 327–459.

250. Кодекс административного судопроизводства Украины : принят 6 июля 2005 г. № 2747-IV : в ред. от 15 декабря 2017 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link-1/T05_2747.html

251. Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики : принят 27 января 2011 г. : с изм., вступившими в силу 29 марта 2015 г. [Электронный ресурс] // Сборник законодательных актов по административному судопроизводству / под ред. Йорга Пуделька ; GIZ; Германское Общество по Международному Сотрудничеству. – 3-е изд. – М. : Инфотропик Медиа, 2018. – С. 617–789. – Режим доступа: https://v1.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ruseadused/административно-процессуальный%20кодекс_29.03.2015.pdf

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

Комментарии федеральных законов

252. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В. В. Яркова. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 784 с.

253. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / О. В. Аксенова, С. А. Алешукина, Н. А. Антонова [и др.] ; под общ. ред. А. А. Муравьева. – М. : Проспект, 2016. – 408 с.

254. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации : (постатейный) / А. П. Рыжаков. – М. : Дело и сервис, 2016. – 624 с.

255. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации : (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. – М. : Статут, 2016. – 1295 с.

256. Комментарий к постановлению Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г. № 55 «О применении арбитражными судами обеспечительных мер» : (постатейный) / под ред. С. А. Кузнецова. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 120 с.

Монографии, учебники, учебные пособия

257. Абушенко Д. Б. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве : практика арбитражных судов / Д. Б. Абушенко. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 240 с.

258. Абушенко Д. Б. Проблемы взаимовлияния судебных актов и юридических фактов материального права в цивилистическом процессе : монография / Д. Б. Абушенко. – Тверь : Издатель Кондратьев А. Н., 2013. – 319 с.

259. Абушенко Д. Б. Судебное усмотрение в гражданском и арбитражном процессе / Д. Б. Абушенко. – М. : Норма, 2002. – 176 с.

260. Административное право зарубежных стран : учебник / под. ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.

261. Административное право зарубежных стран : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н. В. Румянцев и др.] ; под ред. Н. В. Румянцева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2015. – 455 с.

262. Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – 1060 с. – (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

263. Административное судопроизводство : учеб. для студ. высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. – М. : Статут, 2016. – 560 с.

264. Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, факультетов и юристов, повышающих квалификацию / под ред. М. К. Треушникова. – 1-е изд. – М. : Городец, 2017. – 464 с.

265. Административное судопроизводство : учебник / под ред. С. В. Никитина. – М. : РГУП, 2018. – 310 с.

266. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации : теория и современная практика : монография / Е. С. Болтанова, А. А. Здоровцева, О. А. Золотова [и др.] ; отв. ред. проф. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : КОНТРАКТ, 2017. – 528 с.

267. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutzin Deutschland : Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений : пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. – 2-е изд., перераб. – М. : Инфотропик Медиа, 2013. – 288 с.

268. Административно-процессуальный кодекс : концепция, модельный закон и комментирование / под науч. ред. Йорга Пудельки = Verwaltungsprozesskodex : Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung / Jörg Pudelka (Hrsg.). – Берлин : BWV Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014. – 205 с.

269. Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 240 с.

270. Административный процесс Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. – М. : Оригинал-макет, 2017. – 352 с.

271. Административный процесс : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. – М. : Юрайт, 2014. – 364 с.

272. Актуальные вопросы развития административного судопроизводства : материалы науч.-практ. конф. (26–27 октября 2016 г.) / под общ. ред. А. Ю. Карташова. – Тверь, 2016. – 144 с.

273. Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. – Омск : Омская юрид. акад., 2015. – 317 с.

274. Актуальные проблемы гражданского процессуального права : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф., посв. 80-летию со дня рождения д-ра юрид. наук, проф., засл. деятеля науки РФ А. Т. Боннера / отв. ред. С. М. Михайлов, А. И. Щукин. – М. : Проспект, 2017. – 320 с.

275. Алексеев С. С. Восхождение к праву : поиски и решения / С. С. Алексеев. – М. : Норма, 2001. – 752 с.

276. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.

277. Альхименко А. В. Административная юстиция в западноевропейских странах и в России : (сравнительно-правовой анализ) / А. В. Альхименко, В. В. Альхименко. – М. : Издат. дом Междунар. ун-та в Москве, 2013. – 164 с.

278. Арбитражный процесс : учебник / отв. ред. В. В. Ярков. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Инфотропик Медиа, 2014. – 848 с.

279. Арбитражный процесс : учеб. для студ. юрид. вузов и факультетов / под ред. М. К. Треушникова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Городец, 2016. – 704 с.

280. Баулин О. В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел / О. В. Баулин. – М. : Городец, 2004. – 272 с.

281. Бек О. А. Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов / О. А. Бек. – СПб. : Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та : Юрид. кн., 2009. – 160 с.

282. Беспалов Ю. Ф. Настольная книга судьи по административным делам : возбуждение, подготовка, разбирательство : учеб.-практ. пособие / Ю. Ф. Беспалов , О. А. Егорова ; отв. ред. Ю. Ф. Беспалов. – М. : Проспект, 2017. – 224 с.

283. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; под ред. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.

284. Бурмистрова С. А. Защита правовых интересов в гражданском и административном судопроизводстве / С. А. Бурмистрова. – М. : Юрлитинформ, 2020. – 280 с.

285. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; под ред. М. А. Крутоголова. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.

286. Виды гражданского судопроизводства : учеб. пособие / О.В. Баулин [и др.] ; под общ. ред. О. В. Баулина, Е. И. Носыревой. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 280 с.

287. Гражданский процесс : учебник / [Д. Б. Абушенко и др.] ; отв. ред. В. В. Ярков. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 784 с.

288. Громошина Н. А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве / Н. А. Громошина. – М. : Проспект, 2010. – 264 с.

289. Дивин И. М. Административное судопроизводство по экономическим спорам : отдельные аспекты развития / И. М. Дивин. – М. : Статут, 2017. – 208 с.

290. Ежегодник публичного права – 2014 : Административное право : сравнительно-правовые подходы. – М. : Инфотропик Медиа, 2014. – 480 с.

291. Ежегодник публичного права – 2015 : Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – 464 с.

292. Ежегодник публичного права – 2016 : Административный акт. – М. : Инфотропик Медиа, 2016. – 572 с.

293. Ежегодник публичного права – 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М. : Инфотропик Медиа, 2017. – 480 с.

294. Ежегодник публичного права – 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. – М. : Инфотропик Медиа, 2018. – 376 с.

295. Жан Ж.-П. Европейская комиссия по эффективности правосудия. Организация. Деятельность. Развитие : науч. издание / Жан Ж.-П., Гурбанов Р. А. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 331 с.

296. Зеленцов А. Б. Административная юстиция как судебное административное право : концептуальные проблемы : монография. – М. : Буки-Веди, 2014. – 180 с.

297. Зеленцов А. Б. Административная юстиция. Общая часть : теория судебного административного права : учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. Б. Зеленцов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 399 с.

298. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории : монография / А. Б. Зеленцов. – 2-е, изд. испр. и доп. – М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2009. – 692 с.

299. Зеленцов А. Б. Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – М. : Юрайт, 2016. – 341 с.

300. Зеленцов А. Б. Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов ; Рос. Ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. – М. : Статут, 2017. – 768 с.

301. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве : (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве) / М. Д. Загряцков. – М., 1924. – 94 с.

302. Зуева Л. Ю. Административное судопроизводство. Дела об обязательном судебном контроле : учеб. пособие для бакалавриата, специалитета и магистратуры / Л. Ю. Зуева. – М. : Юрайт, 2019. – 171 с.

303. Истомина Ю. В. Бездействие государственных служащих и способы преодоления противоправности : монография / Ю. В. Истомина ; под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Воронеж. гос. техн. ун-т, 2008. – 165 с.

304. Клеандров М. И. Правовая организация механизма правосудия Российской Федерации : проблемы совершенствования : монография / М. И. Клеандров. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 288 с.

305. Кузнецов С. А. Обеспечительные меры в гражданском и административном судопроизводстве / С. А. Кузнецов. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 160 с.

306. Кузнецов С. А. Судебные обеспечительные средства в российском гражданском праве : монография / С. А. Кузнецов. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 304 с.

307. Курочкин С. А. Частные и публичные начала в цивилистическом процессе / С. А. Курочкин ; науч. ред. В. В. Ярков. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 560 с.

308. Курс доказательственного права : Гражданский процесс. Арбитражный процесс / под ред. М. А. Фокиной. – М. : Статут, 2014. – 496 с.

309. Масленников М. Я. Российский административный процесс : перспективы легитимации, централизации и систематизации / М. Я. Масленников. – М. : Изд-во Соврем. Гуманит. ун-та, 2009. – 275 с.

310. Модернизация административного законодательства : (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография / [А. М. Абакирова, М. А. Абдыраев, Г. А. Василевич и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М. – М., 2018. – 496 с.

311. Нехайчик В. К. Административная юстиция : (административное судебное право). Общая часть : учеб. пособие / В. К. Нехайчик. – Сургут : ИЦ СурГУ, 2016. – 132 с.

312. Никитин С. В. Судебный контроль за законностью нормативных правовых актов : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / С. В. Никитин. – М. : Юрайт, 2018. – 150 с.

313. Никитин С. В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе / С. В. Никитин. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 304 с.

314. Николаева Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство : зарубежный опыт и российские традиции / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. – СПб. : Изд-во Р. Асланова : Юрид. центр Пресс, 2004. – 338 с.

315. Обеспечительные меры в практике административного производства арбитражного суда / под ред. В. А. Ершова. – М. : ГроссМедиа : РОСБУХ, 2008. – 128 с.

316. Осокина Г. Л. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений : учеб. пособие / Г. Л. Осокина. – Томск : Изд-во Томского гос. ун-та, 2006. – 106 с.

317. Павленко К. А. Общие вопросы доказывания в административном судопроизводстве : монография / К. А. Павленко. – М. : Прометей, 2019. – 128 с.

318. Павлова Н. В. Ускоренная судебная защита : предварительные обеспечительные меры в коммерческом процессе / Н. В. Павлова. – М. : Дело, 2005. – 304 с.

319. Панова И. В. Административная юстиция : монография / И. В. Панова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. – 464 с.

320. Панова И.В. Административно-процессуальное право России / И. В. Панова. – 4-е изд., пересм. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 288 с.

321. Перспективы развития гражданского процессуального права : сб. статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 16 сентября 2017 г.) / под ред. О. В. Исаенковой ; Сарат. гос. юрид. акад. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2017. – 380 с.

322. Перспективы реформирования гражданского процессуального права : сб. статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов,

21 февраля 2015 г.) / под ред. О. В. Исаенковой ; Сарат. гос. юрид. акад. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2015. – 368 с.

323. Попова Ю. А. Защита публично-правовых интересов граждан в судах общей юрисдикции / Ю. А. Попова. – Краснодар : Краснодарский государственный аграрный университет, 2001. – 296 с.

324. Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений : (теоретические проблемы) / Ю. А. Попова. – Краснодар : КГАУ, 2002. – 192 с.

325. Правовая политика России : (общетеоретические и отраслевые проблемы) : учеб. пособие / под науч. ред. А. В. Малько. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 456 с.

326. Правосудие в современном мире : монография / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 704 с.

327. Правосудие в современном мире : монография / В. М. Лебедев, Т. Я. Хабриева, А. С. Автономов [и др.] ; под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Норма, 2017. – 784 с.

328. Приженникова А. Н. Административное судопроизводство в России : концептуальные и правовые основы / А. Н. Приженникова. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2013. – 122 с.

329. Приходько И. А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе : основные проблемы / И. А. Приходько. – СПб. : Издат. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2005. – 672 с.

330. Приходько И. А. Реформирование процессуального законодательства : цели, проблемы, тенденции / И. А. Приходько, А. В. Бондаренко, В. М. Столяренко. – М. : Междунар. отношения, 2018. – 624 с.

331. Проблемы развития процессуального права России : монография / А. В. Беляков, Л. А. Воскобитова, А. В. Габов [и др.] ; под ред. В. М. Жуйкова ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 224 с.

332. Решетникова И. В. Доказывание в гражданском процессе : учеб.-практ. пособие для магистров. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2014. – 527 с.

333. Решетникова И. В. Справочник по доказыванию в административном судопроизводстве / И. В. Решетникова, М. А. Куликова, Е. А. Царегородцева. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. – 128 с.

334. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права / О. С. Рогачева. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 356 с.

335. Рогожин Н. А. Применение обеспечительных мер в арбитражном процессе : сб. судебной практики с комментариями / Н. А. Рогожин. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 512 с.

336. Салищева Н. Г. Избранное / Н. Г. Салищева. – М. : РАП, 2011. – 568 с.

337. Салищева Н. Г. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве. Общая часть» / Н. Г. Салищева, Е. Б. Абросимова. – М. : Рудомино, 2001. – 132 с.

338. Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса / Т. В. Сахнова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2014. – 784 с.

339. Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы, 2013. – 828 с.

340. Сборник законодательных актов по административным процедурам / GIZ (Германское Общество по Международному Сотрудничеству). – Ташкент : Abu Matbuot-Konsalt, 2013. – 521 с.

341. Сборник законодательных актов по административному судопроизводству / под ред. Йорга Пуделька ; GIZ ; Германское Общество по Международному Сотрудничеству. – 3-е изд. – М. : Инфотропик Медиа, 2018. – 800 с.

342. Свирин Ю. А. Административное судопроизводство : учеб. для бакалавров / Ю. А. Свирин. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 168 с.

343. Селькова А. А. Институт обеспечительных мер в процессуальном праве России и Англии / А. А. Селькова. – М. : Статут, 2020. – 206 с.

344. Слепченко Е. В. Гражданское судопроизводство : проблемы единства и дифференциации / Е. В. Слепченко. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2011. – 499 с.

345. Современные проблемы административного права, процесса и процедур : российский и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова ; АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». – Новосибирск, 2018. – 329 с.

346. Соловьёв А. А. Зарубежный опыт организации административной юстиции : монография [Электронный ресурс] / А. А. Соловьёв ; предисл. А. Б. Зеленцова ; Арбитражный суд Московской области ; Финансовый ун-т при Правительстве РФ, кафедра административного и информационного права. – М. : Фин. ун-т при Правительстве РФ, 2014. – 158 с. – Режим доступа: http://mggu-sh.ru/sites/default/files/administrativnaya_yusticiya_sholohov-pdf.pdf

347. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002. – 471 с.

348. Способы разрешения споров в разносистемных правопорядках / Ю. А. Артемьева, Е. П. Ермакова, Н. А. Ковыршина, Е. П. Русакова. – М. : Инфотропик Медиа, 2017. – 424 с.

349. Старилов Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. – 200 с.

350. Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата / Ю. Н. Старилов, С. Н. Махина, О. С. Рогачева ; под ред. Ю. Н. Старилова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. – 496 с.

351. Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – 143 с.

352. Стахов А. И. Административное право России : в 2 ч. / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2017. – Ч. 2: Учеб. для академ. бакалавриата. – 402 с.

353. Субочев В. В. Законные интересы / В. В. Субочев. – М. : Норма, 2008. – 496 с.

354. Судебная практика в современной правовой системе России : монография / Т. Я. Хабриева, В. В. Лазарев, А. В. Габов [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. – М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 432 с.

355. Сырых В. М. Материалистическая философия публичного права : монография / В. М. Сырых. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 576 с.

356. Треушников М. К. Судебные доказательства / М. К. Треушников. – 5-е изд., доп. – М. : Городец, 2016. – 304 с.

357. Тулинова Б. А. Судопроизводство по административным делам : (вопросы теории и практики) : монография / Б. А. Тулинова. – М. : Издат. дом Междунар. ун-та в Москве, 2013. – 168 с.

358. Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти : системный подход : монография / В. П. Уманская ; отв. ред. Б. В. Россинский. – М. : Норма, 2015. – 288 с.

359. Устюжанинова Е. А. Современная административная юстиция в Великобритании : монография / Е. А. Устюжанинова ; предисл. А. Б. Зеленцова. – М. : Изд-во МГОУ, 2012. – 223 с.

360. Хахалева Е. В. Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц / Е. В. Хахалева. – Майкоп : Изд-во ИП Солодовникова А. Н., 2011. – 322 с.

361. Цивилистический процесс современной России : проблемы и перспективы : монография / А. Т. Боннер, Н. А. Громошина, Т. В. Докучаева [и др.] ; под ред. Н. А. Громошиной. – М. : Проспект, 2017. – 208 с.

362. Цихоцкий А. В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам / А. В. Цихоцкий. – Новосибирск : Наука, 1997. – 392 с.

363. Чечина Н. А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права / Н. А. Чечина. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. – 104 с.

364. Юсупов Т. Б. Обеспечение иска в арбитражном и гражданском процессе / Т. Б. Юсупов. – М. : Городец, 2006. – 224 с.

Статьи в научных изданиях,
доклады на конференциях

365. Абдулов И. В. К вопросу о принятии судом предварительных обеспечительных мер в арбитражном процессе / И. В. Абдулов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 6. – С. 11–16.

366. Абдулов И. В. Проблемы доказывания наличия оснований для принятия обеспечительных мер в арбитражном процессе / И. В. Абдулов // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2016. – № 10. – С. 106–119.

367. Абдулов И. В. Стандарты доказывания при принятии предварительных обеспечительных мер / И. В. Абдулов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2019. – № 3. – С. 30–35 ; № 4. – С. 39–45.

368. Абдулов И. В. Убытки и компенсация в связи с обеспечительными мерами / И. В. Абдулов // Юрист. – 2016. – № 20. – С. 13–15.

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

370. Абова Т. Е. Обеспечение юридическим и физическим лицам права на судебную защиту / Т. Е. Абова // Проблемы доступности и эффективно-

сти правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – М. : Лиджист, 2001. – С. 153–160.

371. Абушенко Д. Б. Замена ненадлежащего административного ответчика : дискуссионные вопросы / Д. Б. Абушенко // Закон. – 2016. – № 7. – С. 61–65.

372. Абушенко Д. Б. Об окончательных судебных актах, исключающих возникновение обязательства о возмещении убытков, причиненных обеспечительными мерами / Д. Б. Абушенко // Закон. – 2009. – № 7. – С. 93–100.

373. Аврутин Ю. Е. Административное судопроизводство в системе процессуально-процедурных форм поиска консенсуса в сфере публичного управления : метаюридическое измерение проблемы / Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2014. – № 11. – С. 9–15.

374. Агапов А. Б. Имущественные споры в административном судопроизводстве / А. Б. Агапов // Административное право и процесс. – 2019. – № 9. – С. 20-25.

375. Алексеев А. А. Исковое заявление как элемент гражданской процессуальной формы / А. А. Алексеев // Адвокатская практика. – 2016. – № 6. – С. 31–35.

376. Анохин В. С. Обеспечительные меры как способ защиты прав в арбитражном судопроизводстве / В. С. Анохин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 4. – С. 6–11 ; № 6. – С. 5–8 ; № 7. – С. 2–5.

377. Антонов В. А. Современные проблемы определения понятия и сущности института обеспечения иска в гражданском процессе / В. А. Антонов, М. С. Трофимова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2019. – № 9. – С. 23–27.

378. Балашов А. Н. Активная роль суда в реализации задач административного судопроизводства / А. Н. Балашов // Администратор суда. – 2017. – № 2. – С. 33–38.

379. Барыкин М. Ю. Процессуальная и материально-фактическая составляющая обеспечительных мер арбитражных судов в налоговых спорах / М. Ю. Барыкин // Налоги-журнал. – 2013. – № 2. – С. 32–35.

380. Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2000. – № 9. – С. 7.

381. Блажеев В. В. Административное судопроизводство : перспективы и пути развития / В. В. Блажеев // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. – Омск : Омская юрид. акад., 2015. – С. 43–52.

382. Блохин П. Д. Злоупотребление правами и злоупотребление властью : к построению единой доктрины / П. Д. Блохин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2018. – № 2 (123). – С. 34–50.

383. Боннер А. Т. Косвенные доказательства в гражданском и арбитражном процессе : проблемы теории и практики / А. Т. Боннер // Закон. – 2018. – № 4. – С. 39–55.

384. Боннер А. Т. Предисловие к учебнику по административному судопроизводству, или Краткая история российской административной юстиции / А. Т. Боннер // Вестник гражданского процесса. – 2019. – № 4. – С. 31–51.

385. Борбат А. В. Злоупотребление процессуальными правами в арбитражном процессе / А. В. Борбат // Арбитражный и гражданский процесс. – 2018. – № 4. – С. 6–9.

386. Борисова Е. А. Проблемы реализации права на судебную защиту в гражданском и административном судопроизводстве / Е. А. Борисова // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 1. – Т. 7. – С. 25–48.

387. Брановицкий К. Л., Ренц И. Г., Ярков В. В. Обеспечение единства судебной практики в России и за рубежом : в поисках баланса / К. Л. Брановицкий, И. Г. Ренц, В. В. Ярков // Закон. – 2020. – № 1. – С. 69–84.

388. Будущее административной юстиции // Закон. – 2013. – № 1. – С. 23–38.

389. Бурмистрова С. А. Защита прав, свобод и охраняемых интересов : проблемы разграничения / С. А. Бурмистрова // Российское правосудие. – 2018. – № 1 (141). – С. 64–67.

390. Бурмистрова С. А. Обеспечительные меры в цивилистическом процессе : взгляд на проблему сквозь призму теории правовых интересов / С. А. Бурмистрова // Законодательство. – 2019. – № 4. – С. 56–64.

391. Воронов А. Ф. О задачах административного судопроизводства, защите государственных интересов и классификации административных дел / А. Ф. Воронов // Законодательство. – 2016. – № 5. – С. 41–51.

392. Гвоздев Ю. Г. Ненормативный правовой акт как предмет судебного разбирательства в арбитражном суде / Ю. Г. Гвоздев // Судья. –2019. – № 10. – С. 42–49.

393. Герасимов А. В. Реформирование ГПК РФ в связи с принятием КАС РФ / А. В. Герасимов, Д. Б. Данилов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 7. – С. 3–7.

394. Гландин С. В. Основные виды обеспечительных мер по праву Англии и Уэльса / С. В. Гландин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 9. – С. 40–45.

395. Горелов М. В. Административный процесс и судебный административный процесс / М. В. Горелов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 6. – С. 53–57.

396. Грикевич О. А. Обеспечительные меры по налоговым спорам / О. А. Грикевич // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 1 (10). – С. 275–281.

397. Гриценко Е. В. Защита субъективных публичных прав в России : универсальные стандарты доступа к правосудию / Е. В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2017. – № 6 (121). – С. 65–77.

398. Громошина Н. А. Кодекс административного судопроизводства : оценка перспектив / Н. А. Громошина // Вестник гражданского процесса. – 2013. – № 3. – С. 47–57.

399. Громошина Н. А. О принципе активности суда в административном судопроизводстве / Н. А. Громошина // Вестник гражданского процесса. – 2019. – Т. 9. – № 4. – С. 96-112.

400. Громошина Н. А. Процессуальные особенности или специализированный процесс / Н. А. Громошина // Законы России. – 2017. – № 9. – С. 8–10.

401. Грось Л. А. О применении обеспечительных мер в арбитражном судопроизводстве / Л. А. Грось // Lex Russica. – 2009. – № 3. – С. 636–646.

402. Гук П. А. Функция нормотворчества высших судов России / П. А. Гук // Российская юстиция. – 2019. – № 3. – С. 35–38.

403. Гуреев В. А. Деятельность органов принудительного исполнения в механизме применения обеспечительных мер / В. А. Гуреев // Закон. – 2009. – № 8. – С. 188–191.

404. Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» / К. В. Давыдов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 47–69.

405. Дивин И. М. К вопросу о государственной правовой политике современной России в сфере административного судопроизводства / И. М. Дивин // Российская юстиция. – 2016. – № 5. – С. 41–44.

406. Егорова О. В. Злоупотребление обеспечительными мерами : пути решения проблемы / О. В. Егорова //Арбитражная практика. – 2007. – № 6. – С. 76–80.

407. Ермошин Г. Т. Организация судебной власти в Эстонской Республике / Г. Т. Ермошин // Российская юстиция. – 2014. – № 9. – С. 9–12.

408. Ерофеева Е. В. Меры предварительной защиты по КАС РФ и их соотношение с обеспечительными мерами АПК РФ / Е. В. Ерофеева // Вестник Удмурт. ун-та. Сер.: Экономика и право. – 2016. – № 3 – С. 88–92.

409. Ерпылева Н. Ю. Обеспечительные меры в международном гражданском процессе / Н. Ю. Ерпылева, М. Н. Клевченкова // Российский судья. – 2009. – № 10. – С. 33–39.

410. Ершов В. В. О некоторых теоретических проблемах и перспективах развития процессуального регулирования административного правосудия в Российской Федерации / В. В. Ершов, А. И. Стахов // Российское правосудие. – 2018. – № 8. – С. 5–14.

411. Женетль С. З. Обеспечение доступности правосудия : к вопросу о совершенствовании Кодекса административного судопроизводства / С. З. Женетль // Российское правосудие. – 2016. – № 12 (128). – С. 39–44.

412. Жилин Г. А. Судопроизводство в механизме обеспечения правового статуса личности / Г. А. Жилин // Закон. – 2016. – № 1. – С. 131–141.

413. Жуйков В. М. О некоторых проблемах развития процессуального законодательства и законодательства о судоустройстве / В. М. Жуйков // Журнал российского права. – 2017. – № 8. – С. 135–150.

414. Зеленцов А. Б. Административное судебное право : концептуальные проблемы формирования / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2015. – № 2. – С. 39–46.

415. Зеленцов А. Б. Дифференциация и унификация административного судопроизводства : концептуальные проблемы / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 23–35.

416. Зеленцов А. Б. Законные интересы в сфере публичного управления : понятие и правовая защита / А. Б. Зеленцов // Вестник Рос. ун-та дружбы народов. Сер.: Юридические науки. – 2009. – № 5. – С. 37–45.

417. Зеленцов А. Б. Идея единого КАС РФ как концептуальная альтернатива проекту единого ГПК РФ / А. Б. Зеленцов // Современные проблемы административного права, процесса и процедур : российский и зарубеж-

ный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова ; АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». – Новосибирск, 2018. – С. 138–150.

418. Зеленцов А. Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 22–37.

419. Зеленцов А. Б. Субъективные права и законные интересы как предмет правовой защиты в системе административной юстиции : юридическая природа и виды / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 74–82.

420. Зеленцов А. Б. Судебное санкционирование как институт административно-процессуального права / А. Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 57–63.

421. Зеленцов А. Б. Теоретические проблемы административного иска / А. Б. Зеленцов // Правоведение. – 2005. – № 6. – С. 26–41.

422. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов // Вестник СПбГУ. Право. – 2019. – Т. 10. – Вып. 4. – С. 626–654.

423. Ильин А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы / А. В. Ильин // Закон. – 2013. – № 4. – С. 119–129.

424. Ильин А. В. Открытый перечень средств доказывания и допустимость доказательств / А. В. Ильин // Закон. – 2018. – № 4. – С. 64–70.

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

426. Исаенкова О. В. Концепция единого ГПК – от обсуждения к реализации / О. В. Исаенкова // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 4. – С. 48–62.

427. Каганцов Я. М. К вопросу об эффективности обеспечительных мер по новому АПК РФ / Я. М. Каганцов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2003. – № 2. – С. 8–11.

428. Калинина Л. А. Еще раз о роли и задачах административно-правовой науки в развитии административного судопроизводства / Л. А. Калинина // Вестник Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – № 8. – С. 185–191.

429. Каплунов А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права / А. И. Каплунов // Государство и право. – 2016. – № 10. – С. 19–25.

430. Кармолицкий А. А. К вопросу о судебном контроле в сфере исполнительной власти / А. А. Кармолицкий // Законодательство. – 2018. – № 6. – С. 56–65.

431. Келлер Х. Сравнительный анализ предварительных средств судебной защиты : использование предварительных мер Комитетом ООН по правам человека и Европейским Судом по правам человека / Х. Келлер, С. Марти // Международное правосудие. – 2015. – № 1 (13). – С. 44–74.

432. Колоколов Н. А. Принятие КАС РФ – важнейший этап формирования административной юстиции в России / Н. А. Колоколов // Российская юстиция. – 2013. – № 12. – С. 28–31.

433. Кононов П. И. Административное судопроизводство как судебно-процессуальная форма разрешения административных дел : дискуссионные вопросы теории и законодательной регламентации / П. И. Кононов // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 9–15.

434. Кононов П. И. О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации / П. И. Кононов // Административное право и процесс. – 2019. – № 9. – С. 9–14.

435. Кононов П. И. О проекте Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» / П. И. Кононов, А. И. Стахов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 3. – С. 34–76.

436. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации / Т. Е. Абова, Г. А. Жилин, В. А. Корнеев, П. В. Крашенинников, Е. В. Кудрявцева, В. М. Муршудова, В. А. Мусин, В. И. Нечаев, Т. А. Петрова, И. В. Решетникова, О. А. Рузакова [и др.] // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 265–271.

437. Корешкова А. О. Формирование и развитие института обеспечения иска в России / А. О. Корешкова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 9. – С. 50–54.

438. Котлярова В. В. К вопросу об ответственности за неисполнение судебных актов о применении обеспечительных мер в цивилистическом процессе / В. В. Котлярова // Российский судья. – 2015. – № 5. – С. 24–26.

439. Котлярова В. В. Об основаниях и условиях применения обеспечительных мер : правовое регулирование и судебная практика / В. В. Котлярова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2014. – № 5. – С. 38–43.

440. Крюков А. Н. Порядок принятия арбитражным судом обеспечительных мер по корпоративным спорам / А. Н. Крюков, Д. В. Бурачевский // Закон. – 2013. – № 8. – С. 138–143.

441. Куйбида Р. А. Становление и особенности административной юстиции в Украине / Р. А. Куйбида // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-

процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – С. 805–816. – (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

442. Курчевская С. В. Применение Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судах общей юрисдикции : первый опыт, проблемы, противоречия / С. В. Курчевская // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 66–71.

443. Лежнин Р. А. Новеллы административного судопроизводства в Российской Федерации : особенности и перспективы развития / Р. А. Лежнин // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 42–44.

444. Лупарев Е. Б. Соотносимость и соразмерность мер предварительной защиты по административному иску / Е. Б. Лупарев // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2015. – № 3 (22). – С. 97–103.

445. Львов Я. А. Применение налоговыми органами обеспечительных мер во внесудебном порядке / Я. А. Львов // Налоговые споры : теория и практика. – 2009. – № 4. – С. 40–45.

446. Малько А. В. Судебная политика как средство оптимизации правосудия в Российской Федерации / А. В. Малько, В. А. Терехин // Государство и право. – 2016. – № 7. – С. 11–19.

447. Маранц Ю. В. Обеспечительные меры по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений / Ю. В. Маранц // Арбитражный и гражданский процесс. – 2004. – № 4. – С. 26–31.

448. Мартынов А. В. Участники административного судопроизводства : понятие, виды и сравнительная характеристика с другими участниками судебных процессов / А. В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 53–62.

449. Махина С. Н. О некоторых концептах и направлениях дальнейшего развития административного судопроизводства и административного процессуального права / С. Н. Махина // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 35–42.

450. Медведев И. Р. Административные иски об обязанности воздержаться от совершения определенных действий / И. Р. Медведев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2019. – № 5. – С. 49–53.

451. Медведев И. Р. О возмещении убытков, причиненных обеспечением иска / И. Р. Медведев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 8. – С. 34–40.

452. Медведев С. В. Меры по обеспечению иска и принцип равенства сторон в споре в гражданском и арбитражном процессе : некоторые аспекты / С. В. Медведев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2018. – № 11. – С. 8–12.

453. Михайлова Е. В. Административное судопроизводство как процессуальная форма защиты нарушенных публичных права / Е. В. Михайлова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 4. – С. 35–39.

454. Морхат П. М. Заявление о принятии обеспечительных мер : неутешительная статистика / П. М. Морхат // Арбитражная практика для юристов. – 2017. – № 12. – С. 34–41.

455. Набережный А. Встречный иск : когда суд примет его к производству / А. Набережный // Арбитражная практика для юристов. – 2019. – № 9. – С. 16–25.

456. Нахова Е. А. Предмет доказывания в цивилистической процессуальной доктрине и судебной практике / Е. А. Нахова // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 1. – Т. 7. – С. 49–70.

457. Некрасов С. Ю. Соотношение принципов диспозитивности и состязательности при рассмотрении споров, возникающих из правоотношения, основанного на индивидуальном акте / С. Ю. Некрасов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2013. – № 6. – С. 23–27.

458. Немцева В. Б. Особенности судебного решения по делам об оспаривании нормативных правовых актов / В. Б. Немцева // Lex Russica. – 2018. – № 2 (135). – С. 105–117.

459. Никитин С. В. Проблемы правового регулирования судебного контроля за законностью нормативных правовых актов / С. В. Никитин // Российское правосудие. – 2016. – Спец. вып. : (к IX Всероссийскому съезду судей). – С. 162–172.

460. Никитин С. В. Судебная защита прав, нарушенных действием незаконных нормативных правовых актов / С. В. Никитин // Российское правосудие. – 2019. – № 8. – С. 22–29.

461. Николайченко О. В. Судебная защита прав граждан при получении государственных (муниципальных) услуг / О. В. Николайченко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 2. – С. 23–28.

462. Николайченко О. В. Усмотрение судьи, исполняющего процессуальные обязанности : нормативные и правоприменительные подходы / О. В. Николайченко // Мировой судья. – 2018. – № 10. – С. 14–19.

463. Новиков А. В. Административно-процессуальная форма : научные и правовые реалии / А. В. Новиков // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 70–80.

464. Ноздрачев А. Ф. Административное судопроизводство как формирующийся институт административного права / А. Ф. Ноздрачев // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – С. 455–467. – (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

465. Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» / А. Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. – 2017. – № 2. – С. 98–110.

466. Носова Ю. Б. К вопросу о разграничении дел, рассматриваемых в порядке административного и гражданского судопроизводства / Ю. Б. Носова // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 73–78.

467. Носырева Е. И. Основные положения Концепции об институте примирения сторон в гражданском судопроизводстве / Е. И. Носырева,

Д. Г. Фильченко // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 113–124 ; № 2. – С. 140–155 ; № 3. – С. 76–84.

468. Опалев Р. О. К вопросу об инициативах по совершенствованию законодательства об административном судопроизводстве / Р. О. Опалев // Судья. – 2018. – № 1. – С. 43–46.

469. Опалев Р. О. О ключевых европейских стандартах (принципах) в сфере административного судопроизводства / Р. О. Опалев // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 2. – С. 21–32.

470. Орлов А. В. Активная роль суда в административном судопроизводстве / А. В. Орлов // Российский судья. – 2016. – № 8. – С. 12–15.

471. Орлов А. В. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : опасность правового идеализма / А. В. Орлов // Журнал российского права. – 2017. – № 2. – С. 120–124.

472. Павлова М. С. Концепция эффективного правосудия в нормах Кодекса административного судопроизводства РФ / М. С. Павлова // Российский судья. – 2017. – № 8. – С. 40–44.

473. Панкова О. В. Критерии определения границ административного судопроизводства в свете положений Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации / О. В. Панкова // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 59–73.

474. Панова И. В. Порядок разрешения вопросов о возмещении убытков, причиненных незаконными действиями государственных органов и должностными лицами / И. В. Панова // Право : журнал Высшей школы экономики. – 2015. – № 4. – С. 91–102.

475. Панова И. В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции / И. В. Панова // Право : журнал Высшей школы экономики. – 2016. – № 4. – С. 54–69 ; 2017. – № 1. – С. 32–41.

476. Пелевин С. М. Эффективность права и дальнейшее совершенствование законодательства о разводах / С. М. Пелевин // Правоведение. – 1971. – № 3. – С. 96–104.

477. Перлинжейру Р. Система административной юстиции Бразилии : сравнительно-правовой анализ / Р. Перлинжейру // Государство и право. – 2015. – № 7. – С. 75–90.

478. Перлинжейру Р. Современные вызовы, стоящие перед административной юстицией Латинской Америки / Р. Перлинжейру // Государство и право. – 2018. – № 8. – С. 107–133.

479. Петров В. Обсуждаем кодекс административного судопроизводства. Меры предварительной защиты / В. Петров // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 9.

480. Плотников Д. А. Особенности действия принципа состязательности в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений / Д. А. Плотников // Арбитражный и гражданский процесс. – 2011. – № 11. – С. 6–11.

481. Понкин И. В. Понятие, структура и особенности административного процесса / И. В. Понкин // Административное право и процесс. – 2018. – № 5. – С. 6–9.

482. Попова Ю. А. Гражданская процессуальная форма – гарантия эффективности правосудия по гражданским делам / Ю. А. Попова // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – М. : Лиджист, 2001. – С. 193–204.

483. Попова Ю. А. Процессуальная форма разрешения споров, возникающих из публичных и административных правоотношений / Ю. А. Попова // Российский судья. – 2011. – № 4. – С. 5–8.

484. Потапенко С. В. О сходстве и различиях иска в гражданском и административном судопроизводстве / С. В. Потапенко // Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства : материалы межвуз. науч.-практ. конф. (Краснодар, 18 апреля 2019 г.) / под ред. С. В. Потапенко. – Краснодар : Кубанский гос. ун-т, 2019. – 738 с.

485. Потапенко С. В. От концепции единой науки процессуального права до создания нового «единого» гражданского процессуального кодекса / С. В. Потапенко // Российская юстиция. – 2014. – № 9. – С. 2–5.

486. Приженникова А. Н. Административное судопроизводство в арбитражных судах – арбитражный процесс? / А. Н. Приженникова // Lex Russica. – 2013. – № 7. – С. 742–749.

487. Приженникова А. Н. Актуальность институтов административного судопроизводства зарубежных стран для российского законодательства / А. Н. Приженникова, В. А. Баранов // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 1. – С. 53–57.

488. Приходько И. «Процессуальная революция» : решенные и нерешенные задачи / И. Приходько // Хозяйство и право. – 2019. – № 2. – С. 21–42.

489. Рассахатская Н. А. Проблемы эффективности гражданской процессуальной формы / Н. А. Рассахатская // Перспективы реформирования гражданского процессуального права : сб. статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 21 февраля 2015 г.) / под ред. О. В. Исаенковой ; Сарат. гос. юрид. акад. – Саратов : Сарат. гос. юрид. акад., 2015. – С. 256–260.

490. Решетникова И. В. Презумпция добросовестности в арбитражном процессе / И. В. Решетникова // Закон. – 2017. – № 9. – С. 120–127.

491. Решетникова И. В. Преюдиция и бремя доказывания в современном арбитражном процессе / И. В. Решетникова // Закон. – 2018. – № 4. – С. 30–38.

492. Решетникова И. В. Процессуальная форма и эффективность правосудия / И. В. Решетникова // Закон. – 2010. – № 7. – С. 123–126.

493. Рузакова О. А. Обеспечительные меры в проекте Единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации / О. А. Рузакова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 12. – С. 16–20.

494. Румянцев А. Verhältnismäßigkeit – proportionality – соразмерность / А. Румянцев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2014. – № 5 (102). – С. 156–158.

495. Рутковская Л. Г. Соразмерность обеспечительных мер заявленным требованиям / Л. Г. Рутковская // Арбитражные споры. – 2014. – № 3. – С. 128–144.

496. Савин К. Г. Обеспечение иска в гражданском процессе в суде апелляционной инстанции / К. Г. Савин // Вестник гражданского процесса. – 2014. – № 5. – С. 251–264.

497. Салищева Н. Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти / Н. Г. Салищева // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 5–13.

498. Самсонов Н. В. К вопросу о системности гражданского процессуального права / Н. В. Самсонов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 10. – С. 6–11.

499. Самсонов Н. В. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации как источник отечественного гражданского процессуального права / Н. В. Самсонов // Право : журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 2. – С. 139–162.

500. Сасов К. А. Основания принятия мер обеспечения в арбитражном налоговом споре / К. А. Сасов // Закон. – 2012. – № 12. – С. 64–72.

501. Сахнова Т. В. Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации / Т. В. Сахнова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 9. – С. 35–40 ; № 10. – С. 45–48.

502. Сахнова Т. В. Исковость : в поисках утраченной традиции? / Т. В. Сахнова // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 1. – Т. 7. – С. 11–24.

503. Сахнова Т. В. Процессуализация КАС РФ как зеркало процессуальной эволюции / Т. В. Сахнова // Вестник гражданского процесса. – 2018. – № 4. – Т. 8. – С. 11–24.

504. Селькова А. А. Институт обеспечительных мер в правовой системе Англии / А. А. Селькова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2018. – № 2. – С. 41–44.

505. Селькова А. А. Исследование института обеспечительных мер в науке гражданского процесса советского периода / А. А. Селькова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 11. – С. 52–55.

506. Селькова А. А. Некоторые аспекты доказывания при применении обеспечительных мер / А. А. Селькова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2018. – № 3. – С. 33–39.

507. Семенов В. М. К вопросу о ценности гражданского процессуального права и гражданской процессуальной формы / В. М. Семенов // Краткая антология уральской процессуальной мысли : 55 лет кафедре гражданского процесса / под ред. В. В. Яркова. – Екатеринбург : Изд-во Гуманит. ун-та, 2014. – С. 102–109.

508. Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства / П. П. Серков // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 9–21.

509. Слепченко В. А. Меры предварительной защиты в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации / В. А. Слепченко // Конституционно-правовое регулирование общественных отношений : теория, методология, практика : материалы II Междунар. науч.-практ. конф., приуроченной к 25-летию Конституции РФ. – Воронеж : Воронеж. экон.-правовой ин-т, 2018. – С. 109–113.

510. Соколов А. Ю. Правовая регламентация мер предварительной защиты по административному иску / А. Ю. Соколов, О. А. Лакаев // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. – 2015. – № 4 (23). – С. 183–189.

511. Соколов А. Ю. Проблемы определения вида судопроизводства (гражданское или административное), в котором подлежат защите права и свободы граждан / А. Ю. Соколов, О. А. Лакаев // Административное право и процесс. – 2017. – № 1. – С. 63–66.

512. Солдаткина Р. Н. Проблемы обеспечения иска / Р. Н. Солдаткина // Бюллетень науки и практики. – 2018. – Т. 4. – № 1. – С. 304–307.

513. Соловьёв А. А. Административная юстиция в зарубежных государствах : особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства : монография / А. А. Соловьёв, Р. О. Опалев ; Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). – М., 2017. – 262 с.

514. Соловьёв А. А. К вопросу о современной системе административной юстиции Великобритании / А. А. Соловьёв // Вестник Рос. ун-та дружбы народов. Сер.: Юридические науки. – 2014. – № 2. – С. 214–220.

515. Соловьёв А. А. О Кодексе административной юстиции Франции / А. А. Соловьёв // Судья. – 2013. – № 9. – С. 47–51.

516. Соловьёв А. А. Реализация нормоконтроля как института административного судопроизводства в странах Латинской Америки / А. А. Соловьёв // Вестник гражданского процесса. – 2018. – № 4. – Т. 8. – С. 206–228.

517. Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры : к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации / Ю. Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 7–22.

518. Старилов Ю. Н. Появление Кодекса административного судопроизводства – новый этап в развитии процессуального законодательства / Ю. Н. Старилов // Судья. – 2017. – № 3. – С. 4–10.

519. Старостин С. А. Административный процесс как отрасль публичного права / С. А. Старостин // Административное право и процесс. – 2017. – № 4. – С. 13–21.

520. Стахов А. И. Административно-процессуальное право как регулятор административного судопроизводства в России / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 43–49.

521. Стахов А. И. Судебное административно-процессуальное законодательство : понятие, особенности предмета регулирования, проблемы и

перспективы систематизации / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2016. – № 9. – С. 21–25.

522. Стельмах А., Есманский А. Обеспечительные меры: как убедить суд принять их / А. Стельмах, А. Есманский // Арбитражная практика для юристов. – 2020. – № 2. – С. 14–23.

523. Степанов О. В. К вопросу о разработке дефиниции «обеспечение иска» в гражданской процессуальной науке / О. В. Степанов, А. М. Емельянова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 12-6. – С. 58–60.

524. Султанов А. Р. Европейские правовые стандарты доказывания и оценки доказательств / А. Р. Султанов // Вестник гражданского процесса. – 2019. – № 1. – С. 96–112.

525. Султанов А. Р. Кому можно заявить встречный иск, или Толкование, ограничивающее средства защиты / А. Р. Султанов // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 6. – С. 225–246.

526. Султанов А. Р. Обжалование и законный интерес в процедуре оспаривания нормативных актов / А. Р. Султанов // Российский судья. – 2017. – № 10. – С. 49–54.

527. Султанов А. Р. Оспаривание нормативных актов – средство для защиты нарушенных прав или …? / А. Р. Султанов // Вестник гражданского процесса. – 2018. – № 4. – Т. 8. – С. 247–266.

528. Султанов А. Р. Ретроспективность правовых позиций Пленума Верховного Суда РФ в административном судопроизводстве / А. Р. Султанов // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 4. – Т. 7. – С. 247–261.

529. Талапина Э. В. Принцип транспарентности в публичном праве / Э. В. Талапина // Государство и право. – 2015. – № 5. – С. 40–47.

530. Ткачева Н. Н. О применении обеспечительных мер по административному иску / Н. Н. Ткачева // Перспективы развития гражданского процессуального права : сб. статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф.

(г. Саратов, 16 сентября 2017 г.) / под ред. О. В. Исаенковой ; Сарат. гос. юрид. акад. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2017. – С. 316–318.

531. Ткачева Н. Н. Обеспечение иска / Н. Н. Ткачева // Иск в гражданском судопроизводстве : учеб. пособие для бакалавриата, специалитета и магистратуры / О. В. Исаенкова, О. В. Николайченко, Т. В. Соловьева, Н. Н. Ткачева ; под ред. О. В. Исаенковой. – 2-е изд. – М. : Изд-во Юрайт, 2019. – С. 121–172.

532. Тимченко Г. П. Административное судопроизводство в Украине : (краткий обзор) / Г. П. Тимченко // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – С. 831–845. – (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

533. Торопов А. В. Исковая форма в административном судопроизводстве : новое в законодательстве / А. В. Торопов // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 360–366.

534. Трезубов Е. С. Встречное обеспечение в арбитражном процессе : от реалий к единому Гражданскому процессуальному кодексу / Е. С. Трезубов // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 6. – Т. 7. – С. 170–191.

535. Треушников А. М. Обеспечительные меры в арбитражном процессе / А. М. Треушников // Законодательство. – 2003. – № 8. – С. 82–86.

536. Треушников А. М. Становление института обеспечительных мер в арбитражном процессе / А. М. Треушников // Заметки о современном гражданском и арбитражном процессуальном праве / под ред. М. К. Треушникова. – М. : Городец, 2004. – С. 257–266.

537. Трещева Е. А. Путь к единству применения обеспечительных мер / Е. А. Трещева, В. В. Котлярова // ЭЖ-Юрист. – 2011. – № 11. – С. 8–9.

538. Туманов Д. А. Общественный интерес и административное судопроизводство / Д. А. Туманов // Закон. – 2016. – № 12. – С. 101–109.

539. Туманова Л. В. Необходимость расширения сферы административного судопроизводства / Л. В. Туманова // Судья. – 2017. – № 3. – С. 15–17.

540. Тюляков Д. С. Средства защиты от рисков в процессуальном праве / Д. С. Тюляков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2018. – № 4. – С. 141–143.

541. Ульбашев А. Х. Доктрина пропорциональности : общие положения и значение для осуществления и защиты личных прав / А. Х. Ульбашев // Законодательство. – 2018. – № 4. – С. 12–16.

542. Хазанов С. Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий / С. Д. Хазанов // Теория и практика административного права и процесса : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посв. памяти проф. В. Д. Сорокина (пос. Небуг, 13–14 октября 2006 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. – Краснодар : Кубанькино, 2006. – С. 275–289.

543. Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры : проблемы и способы их разрешения / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 2006. – № 11. – С. 5–13.

544. Хахалева Е. В. Некоторые вопросы применения мер предварительной защиты по административному иску / Е. В. Хахалева, В. В. Волкова // Вопросы российского и международного права. – 2018. – Т. 8. – № 9. – С. 412–421.

545. Хухорев С. Обеспечительные меры по иску привели к убыткам. Как ответчику получить компенсацию / С. Хухорев, Д. Соломатина // Арбитражная практика для юристов. – 2019. –№ 7. – С. 14–21.

546. Цветкова Е. К. Процедуры оспаривания нормативных актов в законодательстве Российской Федерации : от Гражданского процессуального кодекса до Кодекса административного судопроизводства / Е. К. Цветкова // Право : журнал Высшей школы экономики. – 2016. – № 2. – С. 87–99.

547. Цуцич В. История развития и актуальное состояние судебного контроля за деятельностью административных органов в Сербии / В. Цуцич // Судья. – 2018. – № 3. – С. 53–64.

548. Чепурнова Н. М. Административная юстиция в системе форм осуществления судебной власти по обеспечению прав и свобод в Российской Федерации / Н. М. Чепурнова, В. В. Мовчан // Закон и право. – 2017. – № 11. – С. 121–129.

549. Шакарян М. С. Проблемы доступности и эффективности правосудия в судах общей юрисдикции / М. С. Шакарян // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. – М. : Лиджист, 2001. – С. 61–69.

550. Шатов С. А. Концепция административного процесса : диалектика научных взглядов / С. А. Шатов // Правоведение. – 2005. – № 6. – С. 91–98.

551. Шеменева О. Н. Соглашение о примирении в административном судопроизводстве : принципиальная допустимость и соотношение с мировым соглашением в гражданском процессе / О. Н. Шеменева // Юрист. – 2016. – № 10.

552. Шерстюк В. М. Обеспечительные меры в арбитражном процессе / В. М. Шерстюк // Законодательство. – 2010. – № 6. – С. 45–63.

553. Шерстюк В. М. Парные категории в гражданском процессуальном праве : (на примере принципов отрасли права) / В. М. Шерстюк // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 5. – Т. 7. – С. 29–44.

554. Шмалий О. В. Становление административного судопроизводства в России : история и современность / О. В. Шмалий // Наука и образование : хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 11(54). – С. 23–25.

555. Штайнер М. Отлагательное действие как ключевая тема (швейцарского) административного права / М. Штайнер // Ежегодник публичного права – 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. – М. : Инфотропик Медиа, 2018. – С. 76–92.

556. Штанкова Н. В. К вопросу о возмещении убытков, причиненных обеспечительными мерами / Н. В. Штанкова // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2006. – № 7. – С. 23–37.

557. Штанкова Н. В. Основания принятия обеспечительных мер арбитражными судами : актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики / Н. В. Штанкова // Законодательство и экономика. – 2016. – № 1. – С. 32–38.

558. Штатина М. А., Звягинцев С. Е. Предмет административного судопроизводства / М. А. Штатина, С. Е. Звягинцев // Российское правосудие. – 2019. – № 9. – С. 101–112.

559. Штатина М. А. Эволюция теории административного процесса в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Российской Федерации Н. Г. Салищевой / М. А. Штатина // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 19–24.

560. Щепалов С. В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства / С. В. Щепалов // Российская юстиция. – 2014. – № 8. – С. 29–32.

561. Щепалов С. В. Руководящие разъяснения Верховного Суда России о дискреции суда в административном судопроизводстве / С. В. Щепалов // Российская юстиция. – 2016. – № 8. – С. 32–35.

562. Щербаков Н. А. Суд передал дело другому суду по подсудности. Как добиться сохранения обеспечительных мер / Н. А. Щербаков, В. О. Маклаков // Арбитражная практика для юристов. – 2016. – № 4. – С. 38–43.

563. Щербинин Р. Предварительные обеспечительные меры. Когда суд их примет / Р. Щербинин // Арбитражная практика для юристов. – 2019. – № 3. – С. 28–33.

564. Щукин А. И. Обеспечительные меры в арбитражном суде кассационной инстанции : теоретические и практические аспекты / А. И. Щукин // Арбитражный и гражданский процесс. – 2005. – № 8. – С. 21–25.

565. Щукин А. И. Особенности производства по делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего реадмиссии или депортации, в специальное учреждение / А. И. Щукин // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 42–54.

566. Юдин А. В. Доказательства и доказывание применимости правовых позиций судебной практики в гражданском судопроизводстве / А. В. Юдин // Закон. – 2018. – № 4. – С. 71–80.

567. Юдин А. В. Процессуально-правовое обеспечение деятельности Верховного Суда Российской Федерации / А. В. Юдин // Законы России. – 2020. – № 1. – С. 26–29.

568. Юлбердина Л. Р. Анализ института обеспечения иска в гражданском процессе / Л. Р. Юлбердина, Т. Ю. Терёнина // Вопросы науки и образования. – 2017. – № 11 (12). – С. 158–160.

569. Ярков В. В. Злоупотребление процессуальными правами : диагностика и лечение : (комментарий определения Верховного Суда РФ от 17 января 2017 г. № 36-КГ16-26) / В. В. Ярков // Вестник гражданского процесса. – 2017. – № 5. – Т. 7. – С. 81–112.

570. Ярков В. В. КАС : традиции и новеллы / В. В. Ярков // Юрист. – 2016. – № 2. – С. 4–8.

571. Ярков В. В. Особенности доказывания при принятии обеспечительных мер / В. В. Ярков // Закон. – 2009. – № 7. – С. 45–50.

572. Ярков В. В. Подведомственность дел административного судопроизводства (на примере КАС РФ) / В. В. Ярков // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 6. – С. 25–31.

573. Ярков В. В. Понятие и значение обеспечительных мер в арбитражном процессе / В. В. Ярков // Современная доктрина гражданского, арбитражного и исполнительного производства : теория и практика : сб. науч. статей. – Краснодар : СПб. : Изд-во Р. Асланова : Юрид. центр Пресс, 2004. – С. 147–166.

574. Ярков В. В. Применение антиисковых обеспечительных мер российскими судами : почему бы и нет? / В. В. Ярков // Закон. – 2014. – № 8. – С. 84–92.

575. Ярков В. В. Применение обеспечительных мер до формирования состава арбитража в рамках международного инвестиционного спора / В. В. Ярков, И. Н. Спицин, А. И. Бессонова // Российский судья. – 2018. – № 11. – С. 33–37.

576. Ярков В. В. Принципы административного судопроизводства: общее и особенное / В. В. Ярков // Закон. – 2016. – № 7. – С. 52–60.

577. Ярков В. В. Роль суда в реализации процессуальных норм : некоторые теоретические проблемы / В. В. Ярков // Закон. – 2016. – № 1. – С. 51–62.

578. Ястребов О. А. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и необходимость изменений в системе юридического образования / О. А. Ястребов // Журнал административного судопроизводства. – 2016. – № 2. – С. 72–74.

579. Ястребов О. А. Меры предварительной защиты как институт административного судопроизводства / О. А. Ястребов // Административное право и процесс. – 2016. – № 12. – С. 13–18.

Диссертации и авторефераты диссертаций

580. Абсалямов А. В. Административное судопроизводство в арбитражном суде : теоретико-методологические аспекты : дис. … д-ра юрид. наук / А. В. Абсалямов. – М., 2009. – 353 с.

581. Абсалямов А. В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А. В. Абсалямов. – Екатеринбург, 2000. – 21 с.

582. Афанасьев С. Ф. Право на справедливое судебное разбирательство : теоретико-практическое исследование влияния Европейкой Конвенции о защите прав человека и основных свобод на российское гражданское судо-

производство : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / С. Ф. Афанасьев. – Саратов, 2010. – 66 с.

583. Баулин О. В. Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел : дис. … д-ра юрид. наук / О. В. Баулин. – М., 2005. – 394 с.

584. Башилов Б. И. Обеспечительные меры по корпоративным спорам в арбитражном процессе Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Б. И. Башилов. – М., 2019. – 27 с.

585. Волченко О. Ю. Обеспечение иска в гражданском процессуальном праве России и Германии : сравнительно-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук / О. Ю. Волченко. – М., 2013. – 192 с.

586. Гатин А. А. Производство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, государственных и муниципальных служащих в гражданском и арбитражном процессе : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А. А. Гатин. – Саратов, 2011. – 22 с.

587. Грешнова Н. А. Принцип состязательности в юридическом процессе : (проблемы теории и практики) : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Н. А. Грешнова. – Саратов, 2015. – 26 с.

588. Губенок И. В. Эффективность правосудия как гарантия защиты нарушенного права : (проблемы теории и практики) : автореф. дис. … канд. юрид. наук / И. В. Губенок. – Н. Новгород, 2007. – 26 с.

589. Денисов И. С. Институт обеспечения иска в российском гражданском и арбитражном процессе : дис. … канд. юрид. наук / И. С. Денисов. – СПб, 2006. – 176 с.

590. Дивин И. М. Проблемы подведомственности экономических споров в административном судопроизводстве арбитражных судов Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук / И. М. Дивин. – М., 2009. – 32 с.

591. Дудникова Г. В. Арбитражная процессуальная форма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г. В. Дудникова. – Саратов, 2005. – 30 с.

592. Егорова О. В. Сущность гражданской процессуальной формы : дис. … канд. юрид. наук / О. В. Егорова. – СПб., 2001. – 187 с.

593. Ермаков А. Н. Меры защиты в арбитражном процессуальном праве : дис. … канд. юрид. наук / А. Н. Ермаков. – Саратов, 2002. – 185 с.

594. Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / С. З. Женетль. – М., 2009. – 38 с.

595. Котлярова В. В. Сущность, виды и порядок применения обеспечительных мер в арбитражном процессе : автореф. дис. … канд. юрид. наук / В. В. Котлярова. – Саратов, 2015. – 30 с.

596. Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е. Б. Лупарев. – Воронеж, 2003. – 40 с.

597. Львов Я. А. Особенности применения арбитражными судами обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений : дис. … канд. юрид. наук / Я. А. Львов. – Саратов, 2005. – 270 с.

598. Михалина Ю. А. Обеспечительные меры в арбитражном процессе : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Ю. А. Михалина. – М., 2007. – 25 с.

599. Напалков С. В. Реализация принципа единообразия судебной практики : проблемы конституционно-правового обеспечения : автореф. дис. … канд. юрид. наук / С. В. Напалков. – Ростов н/Д., 2019. – 30 с.

600. Никитин С. В. Судебный нормоконтроль в гражданском процессе и арбитражном процессе : вопросы теории и практики : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / С. В. Никитин. – М., 2010. – 49 с.

601. Новичкова З. Т. Обеспечение иска в советском судопроизводстве : дис. … канд. юрид. наук / З. Т. Новичкова. – М., 1972. – 208 с.

602. Павлова М. С. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих в гражданском процессе : дис. … канд. юрид. наук / М. С. Павлова. – М., 2011. – 218 с.

603. Павлова Н. В. Предварительные обеспечительные меры в международном гражданском процессе : дис. … канд. юрид. наук / Н. В. Павлова. – М., 2002. – 200 с.

604. Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук / Т. В. Пешкова. – Воронеж, 2014. – 247 с.

605. Пономарев Д. Е. Генезис и сущность юридической конструкции : дис. … канд. юрид. наук / Д. Е. Пономарев. – Екатеринбург, 2005. – 175 с.

606. Попова Ю. А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений : автореф. дис. … д-ра юрид. наук / Ю. А. Попова. – Саратов, 2002. – 46 с.

607. Рассахатская Н. А. Гражданская процессуальная форма : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Н. А. Рассахатская. – Саратов, 1995. – 20 с.

608. Ревина Е. В. Правозащитные отношения : теоретико-правовые аспекты : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Е. В. Ревина. – Саратов, 2008. – 25 с.

609. Святохина Ю. В. Административно-процессуальное право : формирование и содержание административно-юстиционной модели : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Ю. В. Святохина. – Воронеж, 2007. – 24 с.

610. Селькова А. А. Институт обеспечительных мер в процессуальном законодательстве России и Англии : сравнительно-правовой аспект : дис. … канд. юрид. наук / А. А. Селькова. – Екатеринбург, 2018. – 240 с.

611. Скитович В. В. Проблемы административной юстиции как формы реализации судебной власти : автореф. дис. … канд. юрид. наук / В. В. Скитович. – М., 1999. – 42 с.

612. Соловьева А. К. Административная юстиция в России : проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук / А. К. Соловьева. – СПб., 1999. – 170 с.

613. Тимонов М. А. Особенности применения обеспечительных мер в арбитражном процессе : дис. … канд. юрид. наук / М. А. Тимонов. – СПб., 2006. – 189 с.

614. Ткачева Н. Н. Проблемы обеспечения иска в гражданском судопроизводстве : (по материалам практики) : дис. … канд. юрид. наук / Н. Н. Ткачева. – Саратов, 2004. – 187 с.

615. Туманова Л. В. Защита публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве : дис. … д-ра юрид. наук / Л. В. Туманова. – СПб., 2002. – 338 с.

616. Тунина Н. А. Административный иск как средство защиты нарушенного публичного права : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Н. А. Тунина. – М., 2011. – 26 с.

617. Устюжанинова Е. А. Современная административная юстиция в Великобритании : автореф. дис. … канд. юрид. наук / Е. А. Устюжанинова. – М., 2012. – 26 с.

618. Фетюхин М. В. Обеспечительное производство в арбитражном процессе : дис. … канд. юрид. наук / М. В. Фетюхин. – Казань, 2005. – 178 с.

619. Чижов И. А. Административно-правовые действия : автореф. дис. … канд. юрид. наук / И. А. Чижов. – Омск, 2006. – 20 с.

620. Шилова Е. А. Принципы административного судопроизводства : дис. … канд. юрид. наук / Е. А. Шилова. – М., 2012. – 233 с.

621. Штанкова Н. В. Обеспечительные меры в арбитражном процессе Российской Федерации : проблемы доказывания оснований применения : дис. … канд. юрид. наук / Н. В. Штанкова. – М., 2014. – 196 с.

622. Юдин А. В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве : дис. … д-ра юрид. наук / А. В. Юдин. – СПб., 2009. – 537 с.

623. Юсупов Т. Б. Обеспечение иска в арбитражном и гражданском процессе : дис. … канд. юрид. наук / Т. Б. Юсупов. – М., 2005. – 165 с.

Зарубежная специальная литература

624. Arnold R. Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Tschechien / R. Arnold, A. Cermak, M. Ř. Batista // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / (Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.)). – Band 2. – Berlin : Springer, 2019. – S. 1525.

625. Bull H. P. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre / H. P. Bull, V. Mehde. – Heidelberg : C. F. Müller, 2009. – S. 441–445.

626. Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht / S. Detterbeck. – München : Verlag C. H. Beck, 2014. – 706 S.

627. Fehling M. Verfassungsrechtsschutz und Verwaltungsrechtsschutz im Rechtsvergleich / M. Fehling // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / (Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.)). – Band 2. – Berlin : Springer, 2019. – S. 1876–1877.

628. Finkelnburg K. Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Auflage / K. Finkelnburg, M. Dombert, Ch. Külpmann. – München : C. H. Beck Verlag, 2017. – 515 S.

629. Gromitsaris A. Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Griechenland / A. Gromitsaris // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / (Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.)). – Band 2. – Berlin : Springer, 2019. – S. 1425–1428.

630. Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / (Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.)). – Band 1. – Berlin : Springer, 2019. – S. 3–1095.

631. Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / (Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.)). – Band 2. – Berlin : Springer, 2019. – S. 1099–2014.

632. Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / (Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.)). – Band 3. – Berlin : Springer, 2019. – S. 2015–2538.

633. Konijnenbelt W. Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Niederlanden / W. Konijnenbelt // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / (Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.)). – Band 2. – Berlin : Springer, 2019. – S. 1290–1292.

634. Magiera S. Verwaltungsrechtsschutz in der Europäischen Union / S. Magiera // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / (Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.)). – Band 2. – Berlin : Springer, 2019. – S. 1911–1912.

635. Munding Ch.-D. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz im Rechtssystem der Europäischen Union / Ch.-D. Munding // Schriften zum Europäischen Recht / Hrsg. S. Magiera, D. Merten, M. Niedobitek, K-P. Sommermann. – Band 149. – Berlin : Duncker & Humblot, 2010. – 646 S.

636. Reitemeier Ch. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz durch die Wirtschaftsgerichte in der Russischen Föderation / Ch. Reitemeier. – Berlin : BWV Berliner Wissenschafts–Verlag, 2013. – 330 S.

637. Reitemeier Ch. Vorgaben des Verfassungsrechts und des internationalen Rechts für die Ausgestaltung des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – С. 823–831. – (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

638. Schmidt R. Verwaltungsprozessrecht : Sachentscheidungsvoraussetzungen und Begründetheit wichtiger Klage- und Verfahrensarten, Normenkontrollverfahren, vorläufiger und vorbeugender Rechtsschutz, Widerspruchsverfahren, 17. Aufl / R. Schmidt. – Grasberg bei Bremen : Schmidt, 2015. – 371 S.

639. Sommermann K.-P. Entwicklungspfade europäischer Verwaltungsgerichtsbarkeit / K.-P. Sommermann // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / (Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.)). – Band 2. – Berlin : Springer, 2019. – S. 1767–1768.

640. Sommermann Karl-Peter. Rechtsstaatliche Verwaltung und effektiver Rechtsschutz / Karl-Peter. Sommermann // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. – С. 390–409. – (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

641. Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz. Bilanz und Ausdruck / hrsg. Von Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard. – Wien : Facultas Verlags- und Buchhandels AG, 2016. – 111 S.

642. Würtenberger Th. Verwaltungsprozessrecht. 3. Auflage / Th. Würtenberger. – München : Verlag C. H. Beck, 2008. – 410 S.

643. Кодекс адміністративного судочинства Украіны : наук.-практ. комент. Центр політико-прав. Реформ / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – 3 вид., допов. – К. : Юстініан, 2009. – 976 с.

644. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративногого процессу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.

645. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процесс : монографія. – Харків : Консум, 2003. – 464 с.

П Р И Л О Ж Е Н И Я

П Р И Л О Ж Е Н И Е 1

АНКЕТА
ДЛЯ СУДЕЙ КОЛЛЕГИЙ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ
КРАЕВЫХ (ОБЛАСТНЫХ) СУДОВ
И СУДЕЙ РАЙОННЫХ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ
По вопросам применения мер предварительной защиты
по административному иску
(глава 7 Кодекса административного судопроизводства
Российской Федерации)

Глубокоуважаемые судьи!

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в главе 7 установил порядок применения судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску.

Кафедра административного и административного процессуального права юридического факультета Воронежского государственного университета проводит:

исследование проблем судебного применения предварительной защиты по административному иску;

обобщение практики судов общей юрисдикции по данным вопросам;

изучение административных дел, при рассмотрении которых были применены меры предварительной защиты;

анализ видов мер предварительной защиты в производствах по отдельным категориям административных дел (например, дел об оспаривании нормативного правового акта);

выявление эффективности мер предварительной защиты по административному иску;

разработку направлений совершенствования законодательства о мерах предварительной защиты по административному иску.

Мы были бы очень благодарны вам за содействие в достижении поставленной цели исследования и решении его задач.

Просим вас ответить на поставленные в анкете вопросы. В большинстве случаев для этого достаточно подчеркнуть тот вариант ответа, с которым вы согласны; ряд вопросов носит открытый характер, и вы можете изложить свою позицию детально.

1. Как известно, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) установил новый процес-

суально-правовой институт «Меры предварительной защиты по административному иску». Фактически данный институт является эквивалентом действующего на протяжении продолжительного периода времени в России института мер обеспечения иска в гражданском и арбитражном процессе (цивилистическом процессе*). Считаете ли Вы появление в КАС РФ (в судебном административном процессе) института предварительной защиты по административному иску оправданным как с содержательной точки зрения, так и по наименованию?*

А. Да, данное наименование института мер предварительной защиты соответствует особенностям административного судебного процесса, характеру его взаимосвязей с общим административным правом (системой государственного управления), а также предназначению сферы административных и иных публичных правоотношений.

Б. Нет, можно было установить в КАС РФ и традиционное наименование данного института – «обеспечение административного иска».

В. Необходимо другое обоснование и объяснение.

Г. Затрудняюсь ответить.

2. Согласны ли Вы, что основания и порядок применения судом мер предварительной защиты по административному иску должны в определенной мере отличаться от оснований и порядка применения мер по обеспечению иска, установленных в главе 13 ГПК РФ «Обеспечение иска» и главе 8 АПК РФ «Обеспечительные меры арбитражного суда»?

А. Да, так как административное судопроизводство предназначено для рассмотрения и разрешения административных дел, вытекающих из административных и иных публичных правовых споров, которые возникают в сфере функционирования публичного управления.

Б. Нет, так как меры обеспечения иска (в том числе и административного) должны применяться на основаниях, установленных в ГПК РФ и АПК РФ.

В. Другое обоснование и объяснение.

Г. Затрудняюсь ответить.

3. Целесообразно ли меры предварительной защиты по административному иску считать (называть) *мерами процессуальной правовой защиты*?

А. Да, меры предварительной защиты, являясь мерами процессуальной правовой защиты, представляют собой процессуальный правовой инструмент, используемый в целях своевременного предотвращения наступления вредных последствий для административного истца или неопределенного круга лиц.

Б. Нет, так как нужно придерживаться установленной в КАС РФ терминологии.

В. Другое обоснование и объяснение.

Г. Затрудняюсь ответить.

4. Должен ли порядок применения, отмены и замены меры предварительной защиты в административном судопроизводстве отличаться от порядка применения мер по обеспечению иска в гражданском или арбитражном процессе? Целесообразно ли установить в КАС РФ отличительные и одновременно дополнительные характеристики, по сравнению с мерами обеспечения иска, которые судами общей юрисдикции применялись ранее (а арбитражными судами применяются и в настоящее время) по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений?

А. Да, это обусловлено особенностями той правовой среды, называемой «сферой административных и иных публичных правоотношений», в которой и появляются предпосылки как для функционирования общих институтов административного права (например, исполнительные органы государственной власти, государственная служба, правовые акты управления или административные акты), так и для возникновения административных и иных публичных споров, зарождение и развитие которых также происходит при реализации административных полномочий властвующих субъектов права по отношению к иным участникам административно-правовых отношений.

Б. Нет, не должен, поскольку нет никаких особенностей в применении мер предварительной защиты и мер по обеспечению иска.

В. Другое обоснование.

Г. Затрудняюсь ответить.

5. Как часто в судебной практике становятся очевидными и понятными *основания* применения мер предварительной защиты по административному иску?

А. Понятны практически в каждом случае заявления ходатайства о применении меры предварительной защиты.

Б. В редких случаях непонятны основания для применения мер предварительной защиты.

В. Свой вариант ответа.

6. Каков, с Вашей точки зрения (и исходя из Вашей практики), процент *удовлетворения судами общей юрисдикции* заявлений о принятии мер предварительной защиты по административному иску (если имеется такая судебная статистика)?

А. Примерно 80–100 %.

Б. Примерно 50–79 %.

В. Примерно 30–49 %

Г. Другое.

7. Каков, с Вашей точки зрения (и исходя из Вашей практики), процент *отмены* уже принятых судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску (если имеется такая судебная статистика)?

А. Примерно 30–40 %.

Б. Примерно 10–29 %.

В. Менее 10 %.

Г. Другое.

8. Какие критерии находятся в основе определения судом общей юрисдикции *обоснованности* заявленных требований о применении мер предварительной защиты по административному иску?

А. Наличие тесной правовой связи между оспариваемыми правоотношениями (требованиями административного истца) и заявленными требованиями о применении мер предварительной защиты.

Б. Непосредственная (объективная) угроза нарушения прав, воспрепятствование в защите прав и интересов административного истца со стороны административного ответчика как лица, по отношению к которому будут применены меры предварительной защиты.

В. «Невозможность» и «затруднительность» обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов административного истца в случае, если не будет принята та или иная мера предварительной защиты по административному иску.

Г. Другое.

9. Можно ли выделить особенности принятия мер предварительной защиты по административному иску, направленных против органов публичной власти и их должностных лиц, по определенным категориям административных споров?

А. Основная особенность заключается в том, что институт предварительной защиты по административному иску несет на себе отпечаток юридического стандарта процессуальных норм, устанавливающих порядки рассмотрения и разрешения административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (которые не основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику).

Б. Особенности выделить невозможно в силу недостаточности судебной практики и опыта по применению мер предварительной защиты.

В. Собственный вариант ответа.

10. Какова степень судебного усмотрения и использования судом дискреционных полномочий при анализе всех обстоятельств административного дела, которые могут быть положены в основу решения о принятии мер предварительной защиты или при отказе в принятии таких мер?

А. Принятие решения обосновывается материалами административного дела по ходатайству истца или заинтересованных лиц.

Б. Усмотрение суда всегда используется в надлежащем объеме с целью решения задачи административного судопроизводства и на основе установленных принципов.

В. Свой вариант ответа.

11. Считаете ли Вы целесообразным установление нормы, в соответствии с которой и с учетом особенностей правовой природы, характера и существа споров, возникающих из публичных правоотношений, особых характеристик «сферы административных и иных публичных правоотношений», внутри которых и зарождаются публично-правовые споры, а также особенностей практики рассмотрения судами дел меры предварительной защиты могли бы применяться судом по собственной инициативе? Будет ли такой порядок содействовать усилению *активной роли суда* в административном судопроизводстве, а

также повышению эффективности решения установленных в статье 3 КАС РФ задач административного судопроизводства (особенно задачи по укреплению законности и предупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений)?

А. Да, такой порядок будет в полной мере обеспечивать эффективную правовую защиту.

Б. Нет, так как целесообразно учитывать мнение участников административного судопроизводства, основанного на принципе состязательности сторон.

В. Другое.

12. В каких случаях возникает необходимость осуществления замены принятых мер предварительной защиты по административному иску?

А. Административным истцом изначально заявлены меры, которые отвечали критериям применения мер, однако в силу изменения обстоятельств необходимость и обоснованность применения мер отпала.

Б. Представлены обоснованные возражения административного ответчика в части примененных мер.

В. Свой вариант ответа.

13. Следует ли предоставить суду право в исключительных случаях (и в каких именно) производить такую замену по собственной инициативе?

А. Да.

Б. Нет.

В. Затрудняюсь ответить.

Г. Свой вариант ответа.

14. Позволяют ли существующее административное процессуальное правовое регулирование и складывающаяся судебная практика в некоторых случаях использовать применение мер предварительной защиты по административному иску (отказ в принятии) с целью злоупотреблений судьями своим усмотрением и дискреционными полномочиями?

А. Нет, так как система административного процессуального правового регулирования порядка применения мер предварительной защиты и сама административно-процессуальная форма создают пол-

ноценный правовой механизм, исключающий возможность для ошибочного принятия решения по заявленному ходатайству.

Б. Теоретически или потенциально (можно предположить) принятие ошибочных решений по таким вопросам возможно.

В. Затрудняюсь ответить.

Г. Другое.

15. Какие обстоятельства являются определяющими (главными) и непременно входящими в локальный предмет доказывания при решении судьями вопроса при принятии мер предварительной защиты по административному иску?

А. Возможность наступления опасности причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление.

Б. Наличие именно явной опасности.

В. Взаимосвязь явной опасности причинения вреда с предметом административно-правового спора.

Г. Невозможность или затруднительность использования предусмотренных законом возможностей по защите прав, свобод и законных интересов административного истца.

Д. Возможность появления препятствий или ограничений, способных усложнить порядок исполнительного производства по делу или сделать его невозможным.

Е. Свой вариант ответа.

16. Как определяются критерии *необходимости* и *достаточности* при обосновании заявлений о принятии мер предварительной защиты с целью предотвращения вредных последствий при принятии конкретной меры предварительной защиты в связи с явной опасностью 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. Суду надлежит принимать во внимание не только обстоятельства, подтверждающие необходимость применения именно запрашиваемой административным истцом меры, но и учитывать возможное итоговое решение по административному делу.

Б. До принятия решения по делу действует презумпция обоснованности административного иска, возлагающая на суд лишь обязанность по оценке наличия оснований применения меры предварительной защиты, а не самого административного иска.

В. Свой вариант ответа.

17. Какова роль предварительной оценки обоснованности исковых требований административного истца в случае рассмотрения его заявления о принятии мер предварительной защиты, когда речь идет о наступлении вредных последствий в зависимости от принятия или отказа в принятии мер предварительной защиты?

А. Высока, очень значима; учитывается в первую очередь.

Б. Не играет роли, ибо на начальном этапе сложно определить возможность наступления вреда.

В. Другое.

18. Можно ли утверждать, что принятие судами общей юрисдикции обоснованных и надлежащих мер предварительной защиты по административному иску в полной мере обеспечивает исполнение принятых по делам судебных актов?

А. Да, в некоторых случаях совершено определенно, ибо предварительная защита и направлена на обеспечение исполнения в будущем окончательного судебного акта по административному делу.

Б. Нет, поскольку применение мер является промежуточным «шагом» при разрешении административного спора и далеко не всегда совпадает с правовыми последствиями, устанавливаемыми судебным решением.

В. Нет, поскольку применение мер предварительной защиты не обеспечивает гарантий реализации (исполнения) судебного акта.

Г. Относительно, поскольку правовые последствия зависят не только от судебного акта, но и от иных обстоятельств.

Д. Свой вариант ответа.

19. Достаточен ли для эффективной правовой защиты прав, свобод, законных интересов граждан и организаций следующий перечень оснований, когда должны применяться меры предварительной правовой защиты: 1) если до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопре-

деленного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; 2) если защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер?

А. Да, этих оснований достаточно, и на практике не возникает проблем.

Б. Свой вариант ответа.

20. В главе 7 КАС РФ не устанавливается «исчерпывающий» перечень мер предварительной защиты по административному иску; предлагаются только две: 1) приостановление оспариваемого решения полностью или в части; 2) запрет на совершение определенных действий; 3) иные меры (они не определены). При этом делается оговорка, что суд сможет принимать указанные меры процессуальной защиты, если отсутствует запрет на их применение по определенным категориям административных дел (часть 2 статьи 85 КАС РФ). Достаточно ли, с Вашей точки зрения, данных мер обеспечения, чтобы во всех случаях гарантировать эффективную судебную защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций?

А. Да, установленные виды мер предварительной защиты в полной мере обеспечивают по всем административным делам решение задач административного судопроизводства.

Б. Есть смысл добавить следующие меры предварительной защиты_____.

21. В некоторых статьях КАС РФ, устанавливающих особенности рассмотрения отдельных категорий административных дел, более детально регламентируется применение судом мер предварительной защиты по административному иску. Например, принятие мер предварительной защиты по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов не допускается, кроме применения меры предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца (статья 211 КАС РФ). Считаете ли Вы правомерным запрет на применение мер предварительной защиты при рассмотрении судами дел об оспаривании нормативного правового акта? А если в процессе рассмотрения дела суд выясняет очевидные ошибки и некорректные правила, нарушающие права, свободы и законные интересы лиц, не осуществляя при этом судебного нормоконтроля, правомерен ли такой запрет?

А. Да, считаю данный запрет обоснованным (аргументируйте свою точку зрения).

Б. Нет, запрет является необоснованным (аргументируйте свою точку зрения).

В. Другое.

22. Статьей 223 КАС РФ установлено, что по административным делам об оспаривании решений, действий органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд в порядке, предусмотренном главой 7 КАС РФ, вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия. Как часто в судебной практике встречаются случаи, когда административный истец использует данные виды предварительной правовой защиты?

А. Довольно часто, поскольку такая мера применяется в случаях, где не затруднено доказывание необходимости применения меры (мы видим объективные предпосылки в потребности защиты интересов административного истца).

Б. Свой вариант ответа.

23. Какова *вероятность* наступления юридической ошибки при отказе суда в принятии мер предварительной защиты по административному иску? То есть возможен ли необоснованный или ненадлежащий отказ в принятии мер предварительной защиты в сложных правовых условиях?

А. Высокая вероятность, поскольку специфика данного института не позволяет в короткий срок безошибочно определить обоснованность и необходимость применения.

Б. Низкая вероятность, если предусмотрены правила (критерии) определения и применения мер предварительной защиты.

В. Затрудняюсь ответить в силу недостаточности практики.

Г. Другое.

П Р И Л О Ж Е Н И Е 2

РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ СУДЕЙ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ (ИЗУЧЕНЫ 182 АНКЕТЫ)[333]

Вопрос 1	Да 132–73 %	Нет 45–25 %	Нет ответа 3–1 %	Другой ответ 2–1 %	
Вопрос 2	Да 149–81 %	Нет 33–19 %			
Вопрос 3	Да 75–42 %	Нет 103–56 %	Затрудняюсь ответить 4–2 %		
Вопрос 4	Да 140–77 %	Нет 37–20 %	Затрудняюсь ответить 5–3 %		
Вопрос 5	Понятны во всех случаях 104–57 %	В редких случаях непонятны 69–38 %	Неоднозначный ответ (нет ответа) 7–4 %	Зависит от заявленных требований и формулирования мер предварительной защиты лицами, участвующими в деле 2–1 %	
Вопрос 6	80–100 % 44–24 %	50–79 % 36–20 %	30–49 % 33–18 %	Менее 30 % 19–10 %	Нет данных 50–28 %
Вопрос 7	30–40 % 4–2 %	10–29 % 12–7 %	Менее 10 % 67–37 %	Нет статистики 99–54 %	
Вопрос 8	Наличие тесной связи 50–27 %	Угроза нарушения прав 115–63 %	Невозможность защиты 83–47 %	Не ответили 3–1 %	Респонденты отмечали несколько вариантов
Вопрос 9	Основная особенность 81–41 %	Особенность выделить невозможно 90–54 %	Нет ответа 9–4 %	Другой ответ 2–1 %	
Вопрос 10	Обоснование материалами дела	Усмотрение суда 66–36 %	Нет ответа 2–1 %	Обоснованность применения меры исходя из	Обоснование материала-

[333] Процентные результаты округляются до целого числа, в некоторых случаях совокупность процентных соотношений более 100 %, поскольку респонденты одновременно выбирали несколько вариантов ответов.

	112–62 %			предмета спора и реальности исполнения судебного акта 1–0,5 %	ми дела и усмотрение суда 1–0,5 %
Вопрос 11	Да 91–50 %	Нет 86–47 %	Нет ответа 5–3 %		
Вопрос 12	Изменение обстоятельств 132–72 %	Возражения ответчика 40–21 %	Нет ответа 10–7 %		
Вопрос 13	Да 113–62 %	Нет 52–29 %	Затрудняюсь ответить 17–9 %		
Вопрос 14	Нет 112–62 %	Теоретически возможно 37–20 %	Затрудняюсь ответить 33–18 %		
Вопрос 15 (Респонденты выбирали несколько вариантов)	Возможная опасность наступления вреда 70–38 %	Явная опасность 34–18 %	Взаимосвязь явной опасности с предметом спора 61–34 %	Невозможность защиты прав 42–23 %	Появление препятствий 71–39 %
Вопрос 16	Учитываются обстоятельства 83–45 %	Презумпция обоснованности 96–53 %	Критерии необходимости и достаточности определяются ст. 85 КАС РФ 3–2 %		
Вопрос 17	Высока 87–47 %	Не играет роли 81–45 %	Иное 14–8 %		
Вопрос 18	Да 97–53 %	Нет, «промежуточный шаг» 45–25 %	Нет, не обеспечивает гарантии 12–7 %	Относительно 25–14 %	Нет ответа 1-1 %
Вопрос 19	Да 173–95 %	Иное 9–5 %			
Вопрос 20	Да 174–95 %	Иное 8–5 %			
Вопрос 21	Да 121–66 %	Нет 7–4 %	Иное 54–30 %		
Вопрос 22	Довольно часто 93–51 %	Редко 31–18 %	Иное 58–31 %		
Вопрос 23	Высокая вероятность 21–12 %	Низкая вероятность 81–45 %	Нет ответа (затрудняюсь) 80–43 %		

П Р И Л О Ж Е Н И Е 3

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ, СДЕЛАННЫЕ В ХОДЕ ИЗУЧЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ АНКЕТИРОВАНИЯ СУДЕЙ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

В целях выявления эффективности применения МПЗ было проведено анкетирование 182 судей судов общей юрисдикции, по итогам которого можно сделать следующие выводы.

Результаты анкетирования судей показали, что, несмотря на осознание судьями специфики административного судопроизводства, характера его взаимосвязей с общим административным правом, понимание особенностей института МПЗ по КАС РФ, некоторые респонденты связывают их с обеспечительными мерами или мерами обеспечения иска в арбитражном процессе и в гражданском судопроизводстве (четверть (25 %) от общего количества опрашиваемых судей). Как известно, появление предварительной защиты в структуре административного судопроизводства обусловлено общими и традиционными для всех видов осуществления судебной власти обеспечительными мерами в любом виде судебного процесса (в частности, в гражданском и арбитражном процессах).

42 % опрошенных судей полагают, что МПЗ целесообразно называть мерами *процессуальной правовой защиты*, поскольку они представляют собой процессуальный правовой инструмент, используемый в целях своевременного предотвращения наступления вредных последствий для административного истца или неопределенного круга лиц; 56 % опрошенных судей считают, что необходимо придерживаться терминологии, предусмотренной КАС РФ; 2 % респондентов затруднились ответить.

На вопрос о том, должен ли порядок применения, отмены и замены МПЗ в административном судопроизводстве отличаться от порядка применения мер по обеспечению иска в гражданском или арбитражном процессе, 77 % опрошенных ответили «да», так как этот порядок обусловлен особенно-

стями той правовой среды, называемой «сферой административных и иных публичных правоотношений», в которой и появляются предпосылки как для функционирования общих институтов административного права (например, исполнительные органы государственной власти, государственная служба, правовые акты управления или административные акты), так и для возникновения административных и иных публичных споров, зарождение и развитие которых также происходит при реализации административных полномочий властвующих субъектов права по отношению к иным участникам административно-правовых отношений. Вместе с тем 20 % опрошенных судей говорят о единой процессуальной природе применения и МПЗ, и обеспечительных мер (не выделяя при этом особенностей их судебного применения).

На вопрос о критериях, лежащих в основе определения судом общей юрисдикции *обоснованности* заявленных требований о применении МПЗ по административному иску, мнения судей разделились следующим образом (согласно убыванию):

– непосредственная (объективная) угроза нарушения прав, воспрепятствование в защите прав и интересов административного истца со стороны административного ответчика как лица, по отношению к которому будут применены МПЗ, – 63% респондентов;

– «невозможность» и «затруднительность» обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов административного истца, в случае если не будет принята та или иная МПЗ по административному иску, – 47%;

– наличие тесной правовой связи между оспариваемыми правоотношениями (требованиями административного истца) и заявленными требованиями о применении МПЗ – 27%.

Мнения судей разделились в вопросе о возможности выделения особенностей принятия МПЗ по административному иску, направленных против органов публичной власти и их должностных лиц, по определенным категориям административных споров: 41 % опрошенных судей выделяет особенности и 54 % – указывают на затруднения в выделении особенностей. Судьи

поддерживают мнение, что основная особенность заключается в том, что институт предварительной защиты по административному иску несет на себе отпечаток юридического стандарта процессуальных норм, устанавливающих порядки рассмотрения и разрешения административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (которые не основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников; в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику).

Анализируя степень судебного усмотрения и использования судом дискреционных полномочий, можно прийти к выводу о большей (по процентному соотношению) значимости обоснования применения МПЗ материалами административного дела (62 %), чем собственно усмотрением судей (36 %).

В вопросе о целесообразности установления нормы, в соответствии с которой МПЗ могли бы применяться судом по собственной инициативе, а также о возможном усилении активной роли суда 50 % судей указали, что предлагаемый порядок будет в полной мере обеспечивать эффективную правовую защиту. В то же время 47 % опрошенных считают, что целесообразно учитывать мнения участников административного судопроизводства, основанные на принципе состязательности сторон. Таким образом, мнение судей разделись почти поровну.

62 % опрошенных судей придерживаются мнения, что существующее административное процессуальное правовое регулирование и складывающаяся судебная практика не позволяют использовать применение МПЗ по административному иску (или отказ в их принятии) с целью злоупотребле-

судьями своим усмотрением и дискреционными полномочиями, поскольку система административного процессуального регулирования порядка применения МПЗ и сама административно-процессуальная форма создают

полноценный правовой механизм, исключающий возможность для ошибочного принятия решения по заявленному ходатайству. К тому же судьи при опросе указывали на потенциальную возможность обжалования определения о применении МПЗ, что является надежной гарантией соблюдения прав и законных интересов сторон. Судейское усмотрение при принятии МПЗ должно находиться в границах соблюдения принципа соразмерности применяемой МПЗ содержанию заявленных исковых требований (предмету административного искового заявления; защите конкретных прав, свобод и законных интересов обратившегося в суд лица), обеспечивать стабильность и укреплять законность сферы публичных правоотношений, гарантировать соблюдение надлежащего баланса законных интересов сторон.

Определяющими обстоятельствами, входящими в локальный предмет доказывания при решении судьями вопроса при принятии МПЗ по административному иску, по мнению опрошенных судей, являются следующие:

– возможность появления препятствий или ограничений, способных усложнить порядок исполнительного производства по делу или сделать его невозможным – 39 %;

– возможность наступления опасности причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление – 38 %;

– взаимосвязь явной опасности причинения вреда с предметом административно-правового спора – 34 %;

– невозможность или затруднительность использования предусмотренных законом возможностей по защите прав, свобод и законных интересов административного истца – 23 %;

– наличие именно явной опасности – 18 %.

Предварительной оценке обоснованности исковых требований административного истца 47 % респондентов придают высокое значение; при этом 45 % опрошенных, указывая сложность определения возможности наступле-

ния вреда на начальном этапе, считают, что предварительная оценка не играет роли.

Вывод о том, что принятие судами общей юрисдикции обоснованных и надлежащих МПЗ по административному иску в полной мере обеспечивает исполнение принятых по делам судебных актов, поддерживают 53 % опрошенных судей. 25 % респондентов считают, что применение мер является промежуточным «шагом» при разрешении административного спора и далеко не всегда совпадает с правовыми последствиями, устанавливаемыми судебным решением.

По мнению респондентов (95 %), для обеспечения эффективности предварительной правовой защиты в административном судопроизводстве достаточны следующие основания применения МПЗ: 1) если до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; 2) если защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер.