В диссертационный совет Д 999.125.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»
(603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23, кор. 2)

Отзыв
официального оппонента
на диссертацию Старилова Максима Юрьевича на тему «Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальностям 12.00.14 – Административное право; административный процесс; 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс в объединенный диссертационный совет Д 999.25.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»
(Воронеж, 2020. – 349 с.)

Диссертация Максима Юрьевича Старилова «Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции» выполнена на тему, актуальность которой обусловлена необходимостью обеспечения эффективной юридической защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в области публичного управления, а также повышения юридического качества рассмотрения судами общей юрисдикции административных дел. В сфере административных и иных публичных правоотношений возникают публично-правовые споры, правильное разрешение которых должно основываться на современных принципах, институтах, процессуально-правовых механизмах, разработанных и включенных в соответствующую процессуальную правовую форму. Вступление в силу в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС

РФ) моментально актуализировало действие и судебное применение нового процессуального института предварительной защиты по административному иску. Важно отметить, что меры предварительной защиты по административному иску, применяемые судом по правилам административного судопроизводства, как правовой институт формировались и развивались в процессе законотворческой деятельности (2006–2015 гг.), основываясь на уже детально разработанной и проверенной в значительной мере судебной практикой теории обеспечительных мер (обеспечения иска) в цивилистическом (гражданском и арбитражном) процессе. Следовательно, порядок применения судами в течение достаточно продолжительного времени мер обеспечения исковых требований по правилам гражданского или арбитражного судопроизводства стал полноценной юридической основой для проведения диссертационного исследования.

Изучив диссертацию М. Ю. Старилова и познакомившись с опубликованными им по теме исследования многочисленными научными трудами, можно уже в самом начале отзыва на диссертацию констатировать значительную научную ценность его работы, высокую степень обоснованности сформулированных автором научных положений, предложений, выводов и рекомендаций.

М. Ю. Старилов, как видно из текста диссертации, успешно воспользовался созданной теорией обеспечительных мер в гражданском процессе и создал концепцию предварительной защиты в административном судопроизводстве, придав ей новый импульс для дальнейшего совершенствования; как следствие, соискателем разрабатывались новые направления по улучшению административного процессуального законодательства, модернизации общего административного права, устранению административных барьеров и ошибок посредством использования судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений. Автор диссертации очень точно рассмотрел вопрос о степени

разработанности темы исследования в общей процессуальной правовой теории, отметив, что институт обеспечительных мер (обеспечения иска) в гражданском и арбитражном процессах неоднократно становился предметом научного исследования в специальной литературе. Научные изыскания привели соискателя к разработке новых теоретических обобщений, положений, выводов, предложений и рекомендаций, характеризующих саму диссертацию как исследование, впервые проведенное в российской процессуальной правовой теории и основанное на концепции правового регулирования, установленного в КАС РФ, а также с учетом действия института обеспечения иска (обеспечительных мер) по ГПК РФ и АПК РФ. Следует подчеркнуть, что меры предварительной защиты по административному исковому заявлению стали в диссертации М. Ю. Старилова предметом отдельного и межотраслевого диссертационного исследования, что подчеркивает новизну теоретического материала, содержащегося в диссертации, научно-практическую значимость ее результатов, а также определяет личный вклад М. Ю. Старилова как в науку административного и административного процессуального права, так и в теорию отдельных институтов гражданского и арбитражного процессов.

Выносимые на защиту основные положения диссертации справедливо можно отнести к теоретическим положениям и выводам, определяющим новизну работы М. Ю. Старилова (стр. 15–23 диссертации), которая состоит в том, что диссертация является одним из первых комплексных публично-правовых исследований теоретико-прикладных проблем применения института предварительной защиты по административному иску по правилам КАС РФ.

Автор показывает результативное соотношение российской теории предварительной защиты по административному иску с научными представлениями зарубежных ученых о юридическом значении и содержании мер предварительной защиты в административном процессуальном праве (стр. 89–118). Научная глубина исследования и желание автора всесторонне

рассмотреть институт предварительной защиты по административному иску, очевидно, способствовали разработке и проведению ответственного подхода к сбору, анализу и обобщению практики принятия судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по КАС РФ (стр. 182–219). Данный подход позволил автору исследования выявить практические проблемы реализации института мер предварительной защиты в административном судопроизводстве и представить свои предложения по его дальнейшему развитию и совершенствованию.

Внимательное изучение диссертации в полной мере позволяет утверждать, что результаты исследования (как теоретического, так и прикладного характера), эмпирические данные, полученные в ходе анализа судебной практики, подтверждают процессуальную востребованность и практическую значимость института предварительной защиты по административному иску в решении общих задач административного судопроизводства (защита прав, свобод, законных интересов административных истцов, законных интересов иных субъектов права, укрепление законности в сфере административных и иных публичных правоотношений (стр. 26–82; 220–235).

Цели исследования вполне достигнуты, так как соискатель поставил и решил такие задачи, как: рассмотрение понятия, признаков, юридического значения мер предварительной защиты по административному иску, изучение их видов, особенностей нормативного установления и судебного применения; анализ предварительной защиты по административному иску как новой юридической конструкции в российском административном процессуальном праве и аргументация ее публично-правовой природы; обоснование назначения мер предварительной защиты по административному иску как формы охраны сферы административных и иных публичных правоотношений; рассмотрение мер предварительной защиты по административному иску с позиций обязательного элемента административно-процессуальной формы; проведение анализа общих условий, оснований и порядка принятия мер предварительной защиты в административном судопроизводстве судами об-

щей юрисдикции; исследование отдельных элементов доказывания необходимости применения судом мер предварительной защиты по административному иску; разработка критериев эффективности применения мер предварительной защиты по административному иску; изучение и обобщение практики применения судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску; проведение анкетирования судей по важнейшим вопросам применения института предварительной защиты и формулирование основных выводов относительно его эффективности; выявление центральных проблем применения мер предварительной защиты и обоснование направлений совершенствования административного процессуального законодательства о предварительной защите по административному иску.

Поставленные задачи исследования становятся очевидными при ознакомлении со структурой содержания диссертации М. Ю. Старилова; именно они и обусловили необходимую логичность, надлежащую стройность и разумную последовательность в изложении соискателем научно-теоретического материала. Структура диссертации выстроена соискателем с учетом достижения определённых им целей и решения задач исследования; при этом она характеризуется логической последовательностью как в изложении хода теоретического анализа многочисленных вопросов темы, так и в отражении в тексте работы результатов исследовательской деятельности.

Диссертация М. Ю. Старилова состоит из трех глав, объединяющих 10 параграфов. Целесообразно особо обратить внимание на полноту и всесторонность закрепления в оглавлении диссертации в качестве главных направлений исследования наиболее важных теоретико-прикладных вопросов, судебной практики, судебной статистики, анкетирования судей. Предпринятое планирование в теоретическом изучении как базовых вопросов предварительной защиты по КАС РФ, так и выявленных проблем судебного применения мер предварительной защиты, позволяет судить о надлежащей глубине проработки плана диссертации и установлении наиболее важных приоритетов в проведении исследования.

В первой главе работы (стр. 26–118) рассматриваются понятие, признаки, задачи, функции и юридическое значение мер предварительной защиты по административному иску. Следует согласиться с автором, что институт предварительной защиты в КАС РФ чрезвычайно важен для обеспечения эффективности правосудия по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, законности деятельности органов публичного управления, повышения эффективности правовой защиты многочисленных субъектов права. Важным подходом соискателя, который обеспечил новизну отдельных положений диссертации, стало рассмотрение института мер предварительной защиты по административному иску с позиций их неотъемлемости (как элемента) административно-процессуальной формы, усиливающей гарантии решения всех задач административного судопроизводства по делам, вытекающим из публичных правоотношений (стр. 64–82).

Следует согласиться с соискателем, что «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» (стр. 61). Именно этим и объясняется выносимое на защиту положение о необходимости совершенствования института административных процедур в виде качественной проработки опубликованных законопроектов «Об административных процедурах и административных актах» (стр. 19, 36, 252–253).

Представляет интерес рассмотрение вопроса становления института мер предварительной защиты в административном судопроизводстве в России с 2000 по 2015 г.

В сравнительно-правовом плане является важным опыт применения института предварительной защиты в административном судопроизводстве в зарубежных государствах, как то: Великобритания, Германия, Франция, Сербия, Испания, Бразилия. Не оставляет автор без внимания и «постсоветское

правовое пространство», где предварительная правовая защита по административному иску находит результативное применение (например, Украина, Эстонская Республика, Республика Азербайджан, Кыргызская Республика). Информационно насыщенным, с научной точки зрения, выступает авторский анализ проекта модельного закона «Административно-процессуальный кодекс», который содержит административно-процессуальную модель разрешения административно-правовых споров.

Во второй главе диссертации М. Ю. Старилов изучает: виды мер предварительной защиты по административному иску; общие условия, основания и порядок принятия мер предварительной защиты в административном судопроизводстве; доказывание необходимости принятия мер предварительной защиты по административному иску.

Виды мер предварительной защиты по административному иску анализируются применительно к особенностям отдельных производств по административным делам. В этой главе диссертации (а затем и в первом параграфе главы третьей) автором подробно рассматривается применение мер предварительной защиты по таким категориям административных дел, как оспаривание нормативных правовых актов, а также решений, действий (бездействия) органов публичной власти, административных органов и должностных лиц (стр. 125–127, 182–219).

М. Ю. Старилов анализирует дискуссионные вопросы понимания условий применения мер предварительной защиты по административному иску. Полноценное рассмотрение в работе получили следующие основания принятия судами мер предварительной защиты: явная опасность причинения вреда (ущерба) правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; невозможность или затруднительность защиты прав, свобод и законных интересов без принятия мер предварительной защиты; возможность появления ситуации затруднения или невозможности исполнения окончательного судебного решения по административному делу в случае непринятия мер

предварительной защиты (стр. 135–140). Среди условий автором выделяются: соответствие указанных мер содержащимся в заявлении истца требованиям; наличие непосредственной связи мер предварительной защиты с предметом административного иска; необходимость и достаточность планируемых к принятию мер предварительной защиты для обеспечения надлежащего исполнения окончательного судебного акта; пропорциональность наступления возможных последствий как для административного ответчика, так и для административного истца (стр. 133–134). Крупной и значимой частью второй главы диссертации стал материал о доказывании необходимости применения мер предварительной защиты по административному иску (стр. 156–181). Именно здесь автором сделаны важные теоретические обобщения, выводы и полезные рекомендации по улучшению нормативного правового регулирования порядка принятия судом мер предварительной защиты.

Третья глава диссертационного исследования посвящена концептуальному рассмотрению практики применения судами общей юрисдикции мер предварительной защиты, анализу судебной статистики, установлению методологических основ познания эффективности института мер предварительной защиты в системе административного судопроизводства. Все три параграфа последней главы диссертационной работы (стр. 182–246) содержат детальный анализ судебной практики, эффективности мер предварительной защиты и главных правоприменительных проблем в этой сфере административно-процессуальных отношений. Заслуживает очень высокой оценки эмпирическая база исследования, которая представлена не только в многочисленных решениях и обзорах российских судов различного уровня по мерам предварительной защиты и общим вопросам административного правосудия, но и в изучении конкретных административных дел. М. Ю. Старилов проанализировал 1 374 административных дела, рассмотренных судами общей юрисдикции Алтайского, Красноярского и Краснодарского краев, Республики Крым, Воронежской, Белгородской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Омской и Тамбовской областей. Соискатель весьма умело и с высокой

результативностью уделил внимание правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации в части толкования не только мер предварительной защиты по административному иску, но и иных, взаимосвязанных с ними, сложных правоприменительных вопросов разрешения публичных споров, возникающих в сфере реализации материальных административных и иных публичных правоотношений.

М. Ю. Старилов демонстрирует результаты обобщения и анализа судебной практики по применению мер предварительной защиты по административному иску в размещенных в конце диссертации трех Приложениях (стр. 333–349). Здесь же нужно указать и на высокую значимость проведенного автором анкетирования 182 судей районных судов общей юрисдикции и судей коллегий по административным делам областных (краевых) судов по сложным вопросам правоприменительной деятельности (стр. 333–342), связанной с применением мер предварительной защиты по административному иску. Итогом научных изысканий М. Ю. Старилова стали сформулированные им теоретические выводы и положения, касающиеся выявленных проблем судебного применения мер предварительной защиты в административном судопроизводстве, для разрешения которых были предложены направления совершенствования процессуального законодательства и улучшению формальных процедур судебного применения мер предварительной защиты по административному иску. Думается, рекомендации автора могут заинтересовать научное сообщество, представителей законодательной власти и правоприменителей, размышляющих о совершенствовании не только общих вопросов административной процессуальной теории, но и конкретных институтов Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Отдельные положения диссертации М. Ю. Старилова являются спорными, имеют дискуссионный характер, а некоторые идеи и выводы автора требуют дополнительного обоснования.

1. М. Ю. Старилов отмечает в диссертации, что институт *предварительной защиты* в административном судопроизводстве и *меры предварительной защиты по административному иску* появились в тексте КАС РФ под воздействием как модернизации материального административного права, появления новых теоретических конструкций, учета юридических характеристик сферы административных и иных публичных правоотношений, административных процедур, формирования судебного административного права и административного процессуального законодательства, так и под влиянием концепции предварительной судебной защиты, сформировавшейся в процессуальном праве европейских государств (стр. 6, 29, 68). Вместе с тем российские ученые критикуют избранную законодателем терминологию, связанную с обеспечением в административном судопроизводстве исковых требований (стр. 44). В научных трудах отмечается, что традиционные для цивилистического процесса термины «обеспечение иска», «меры обеспечения иска» и «обеспечительные меры» были бы весьма уместны и в законодательстве об административном судопроизводстве. Вместе с тем, представляется, что используемая на протяжении многих десятилетий в гражданском и арбитражном процессах терминология относительно обеспечительных мер более пригодна для решения задач судебного процесса.

2. Рассуждая об основаниях и условиях применения мер предварительной защиты по административному иску, Максим Юрьевич констатирует весьма тонкую разграничительную грань между основаниями и условиями принятия судом общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску (стр. 137). Когда автор говорит о необходимости и достаточности мер предварительной защиты по административному иску, то в одном случае рассматривает их как обязательные характеристики оснований применения мер и их эффективности (стр. 137), в другом – относит принятие указанных мер к условиям (предпосылкам) судебного принятия мер обеспечения исковых требований (стр. 134). В одном из положений, выносимом на защиту (стр. 19, п. 9), достаточность и необходимость также рассматривают-

ся как условия (предпосылки) применения мер предварительной защиты по административному иску. С учетом взаимосвязанности указанных терминов в теории предварительной защиты в системе административного судопроизводства (как, впрочем, и в соответствующих институтах цивилистического процесса) всё же требуется более четкое определение критериев разграничения оснований и условий принятия судом мер предварительной защиты по административному иску. В связи с этим возникает вопрос к соискателю: насколько важны данные критерии для правоприменительной практики с учетом ст. 85 КАС РФ, не определяющей понятие и виды условий принятия судом мер предварительной защиты по административному иску?

3. Автор диссертации рассмотрел сложный и важный в процессуальном праве вопрос о встречном обеспечении исковых требований (стр. 170–176). Данный институт не нашел своего закрепления в КАС РФ (в отличие от АПК РФ и ГПК РФ), т. е. законодательство об административном судопроизводстве не устанавливает норм о встречном обеспечении административного иска. Юридическая значимость данного института чрезвычайно высока, потому что встречное обеспечение исковых требований направлено как на создание надлежащих гарантий защиты прав и законных интересов административного ответчика с целью противодействия необоснованного принятия судом мер предварительной защиты по административному иску, так и на предотвращение причинения значительного ущерба публичным или частным интересам. Каково мнение соискателя о необходимости установления в законодательстве об административном судопроизводстве порядка и правил встречного обеспечения при принятии судом общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску, а также о возможности использования потенциала института встречного обеспечения исковых требований, установленного в ГПК РФ и АПК РФ?

4. Исследование М. Ю. Стариловым вопроса о доказывании необходимости применения судом общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску привело его к выводу о том, что производ-

ство по применению обеспечительных мер в административном судебном процессе должно основываться на объемной аналитической (оценочной) деятельности суда, связанной как с доказыванием фактов, что оставление заявления о принятии мер предварительной защиты по административному иску без удовлетворения в будущем сможет существенно затруднять или напрямую содействовать появлению ситуации невозможности исполнения итогового решения по делу, так и с формированием судьей прогноза в отношении вариантов окончательного судебного решения (стр. 159). Данная позиция, очевидно, направлена на повышение уровня обоснованности принятия мер предварительной защиты по административному иску. Однако возникает вопрос: не будет ли в таком случае суд дублировать собственные действия на различных этапах административного судопроизводства? Как известно, суд выявляет наличие условий для предъявления административного искового заявления в административном судопроизводстве на этапе решения вопроса о принятии административного искового заявления и возбуждении производства по административному делу. Наконец, суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в административном деле доказательств. В какой мере на этом этапе процессуальной деятельности должны учитываться принципы *соразмерности* заявленных в иске требований мерам предварительной защиты, необходимость которых обосновывается в самом административном исковом заявлении, а также *учета достаточности* обстоятельств, свидетельствующих о надлежащей обоснованности исковых требований?

Высказанные замечания носят дискуссионный характер; они не снижают высокой оценки научного труда М. Ю. Старилова.

Исследование теоретико-прикладных вопросов принятия судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску можно оценить весьма положительно с точки зрения соответствия его результатов установленным в нормативных правовых актах требованиям: актуально-

сти изучаемой темы и значимости решаемой научной задачи; новизны сформулированных положений, выносимых на защиту; конкретного личного участия соискателя в получении научных результатов, изложенных в диссертации; достоверности научных положений, рекомендаций и выводов, полученных автором; самостоятельности написания работы; инициативно-творческого подхода соискателя к анализируемым вопросам при соблюдении современной методологии исследования.

Диссертационная работа М. Ю. Старилова является самостоятельным исследованием сложных вопросов процессуального правового регулирования и судебного применения мер предварительной защиты; она обладает внутренним единством и содержит новые научные положения, выдвигаемые на публичную защиту и имеющие существенное значение для наук административного процессуального права и цивилистического процесса, что свидетельствует о личном вкладе автора в указанные сферы отрасли юридической науки. Выводы и предложения соискателя могут быть в будущем использованы как в законотворческой, так и в правоприменительной деятельности.

Содержание диссертации достоверно изложено в автореферате, включающем все необходимые для такого рода работ параметры; в нем кратко и понятно объясняется сущность проведенного автором исследования. Диссертация соответствует отрасли юридических наук, а именно паспортам специальностей 12.00.14 – Административное право; административный процесс и 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс. Научные труды М. Ю. Старилова полноценно и в полном объеме отражают содержание диссертации и выносимые автором на защиту положения; из 29 научных трудов 9 опубликовано в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, который утвержден ВАК при Минобрнауки России.

Диссертационная работа М. Ю. Старилова на тему «Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции» соответствует предъявляемым к диссертациям на соискание ученой

степени кандидата юридических наук требованиям раздела II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2020 г. № 751). Данное исследование представляет собой научно-квалификационную работу, в которой содержится решение научной задачи, имеющей существенное значение для развития таких отраслей юридической науки, как административное право и административный процесс (административное судопроизводство) (шифр специальности – 12.00.14) и гражданский и арбитражный процесс (шифр специальности – 12.00.15). Диссертация М. Ю. Старилова содержит выводы, предложения, рекомендации, в своей совокупности позволяющие утверждать, что автором создана полноценная концепция правового регулирования и практического судебного применения мер предварительной защиты в российском административном судопроизводстве, способствующая развитию процессуального права и повышению эффективности законотворчества, совершенствованию правоприменения и улучшению судебной практики в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Научная глубина и самостоятельность проведенного исследования, достоверность содержащихся в работе выводов, новизна общих научных результатов и выдвигаемых автором на защиту теоретических положений свидетельствуют о личном вкладе соискателя в юридическую науку. Поэтому автор диссертации – Старилов Максим Юрьевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальностям 12.00.14 – Административное право; административный процесс, 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс.

Официальный оппонент

Доцент кафедры гражданского процесса
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»,

кандидат юридических наук
(специальность 12.00.15 – Гражданский процесс;
арбитражный процесс),
доцент Наталья Николаевна Ткачева

«11» сентября 2020 г.

Сведения об официальном оппоненте:

Наталья Николаевна Ткачева, кандидат юридических наук (специальность 12.00.05 – Гражданский процесс; арбитражный процесс), доцент.

Информация об образовательной организации и кафедре, где работает официальный оппонент:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»; сокращенное наименование «СГЮА»

Адрес: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, дом 1
Номер телефона: +7(8452)299-202
Адрес электронной почты: rector@sgap.ru
Адрес СГЮА в сети «Интернет»: http://сгюа.рф

Кафедра гражданского процесса

Адрес кафедры: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, ауд. 308
Номер телефона кафедры: +7(8452)299-108 (вн. 1290)
Адрес электронной почты кафедры: k_gp@ssla.ru
Адрес кафедры в сети «Интернет»:
www.сгюа.рф/ru/dep-civilprocess-law/history

Адрес электронной почты Ткачевой Н. Н.: Nat-1234@yandex.ru

Подпись Натальи Николаевны Ткачевой заверяю.

«11» сентября 2020 г.