

УДК 342.951

**ПРИОСТАНАВЛИВАЮЩЕЕ («ОТЛАГАТЕЛЬНОЕ») ДЕЙСТВИЕ СУДЕБНОГО
ОСПАРИВАНИЯ КАК ОСНОВНАЯ ЦЕЛЬ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ
ЗАЩИТЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

© 2014 г.

М.Ю. Стариков

Воронежский государственный университет

smaxim90@yahoo.com

Поступила в редакцию 20.12.2014

Рассматриваются вопросы применения мер предварительной правовой защиты (обеспечительных мер) в административном судопроизводстве. Анализируется значение и юридическое содержание приостанавливающего («отлагательного») действия судебного обжалования по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Ключевые слова: административное судопроизводство, предварительная правовая защита, приостанавливающее («отлагательное») действие оспаривания (обжалования).

Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КоАС РФ) в ст. 3 указывает в числе основных задач административного судопроизводства следующие: обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел; укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений. Они принципиально сравнимы с задачами, например, гражданского судопроизводства, определенными в ст. 2 ГПК РФ, которая относит к задачам гражданского судопроизводства (1) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в (2) целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений. Таким образом, в ГПК РФ законодатель определяет фактически основную задачу (правильное и своевременное рассмотрение и разрешение дел) и указывает на цели, которые нужно достигать посредством использования всех правовых норм, принципов, возможностей, предоставляемых самой *гражданско-процессуальной формой*. Не привносит каких-то особых и новых характеристик в содержание обсуждаемого

вопроса о задачах и целях судопроизводства ст. 2 Арбитражного процессуального кодекса РФ, которая первой задачей называет *защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов* лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность (прав и законных интересов Российской Федерации, её субъектов, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти РФ и её субъектов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц). Таким образом, лишь ГПК РФ конкретно определяет задачи и цели [1] судопроизводства, в то время как и действующий АПК РФ, и проект КоАС РФ констатируют задачи судопроизводства.

Созданная авторами проекта КоАС РФ *административно-процессуальная форма* непременно должна включать в себя необходимое и достаточное для её *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.

Предварительная правовая защита в административном судопроизводстве – один из процессуальных правовых институтов, создающий гарантии решения всех задач административного судопроизводства, – в первую очередь защитить нарушенные или оспариваемые права, сво-

боды, законные интересы лиц по делам, возникающим из публичных правоотношений. Направленный в 2013 г. для рассмотрения в Государственную думу проект федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» определяет механизм применения мер предварительной защиты по административному исковому заявлению в главе 7 «Применение мер предварительной защиты по административному исковому заявлению» [2]. Если обратиться к аналогичному институту, установленному в настоящее время в ГПК РФ и АПК РФ, то он называется «меры обеспечения» или «обеспечительные меры» в разных видах судопроизводства (в гражданском судопроизводстве [3] глава 13 ГПК РФ «Обеспечение иска»; в арбитражном судопроизводстве [4] – глава 8 АПК РФ «Обеспечительные меры арбитражного суда»).

Складывающийся в настоящее время в процессуальном праве России стандарт или модель административного судопроизводства, безусловно, базируется (и обязательно должна основываться) на сформировавшихся в ГПК РФ и АПК РФ системах производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (например, подраздел III ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»). Следовательно, и отдельные институты производства по административным делам в административном судопроизводстве будут также в допустимых и разумных пределах формироваться с учетом содержания и применения аналогичных институтов в гражданском и арбитражном процессе. Тогда и процессуальные правовые нормы, устанавливающие порядок применения мер предварительной правовой защиты (глава 7 проекта КоАС), станут включать в свое содержание главные характеристики *обеспечительных мер*, находящихся в ГПК РФ и АПК РФ и используемых в судебной практике нашей страны на протяжении многих десятилетий при разрешении административно-правовых споров.

Например, в настоящее время ч. 4 ст. 254 ГПК РФ устанавливает право суда *приостановить* действие оспариваемого решения до вступления в законную силу решения суда. То есть речь идет о возможности приостановления действия коллегиальных и единоличных решений и действий (бездействия), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности. Судья вправе приостановить действие оспариваемого

решения не только по заявлению лиц, участвующих в деле, но и по собственной инициативе, что не может являться предрешающим обстоятельством для результата или итогового решения суда по делу. Вопрос о приостановлении действия оспариваемого решения может разрешаться судом на любой стадии производства по делу: при подготовке дела к судебному разбирательству, в ходе рассмотрения дела, а также после разрешения дела, но до момента вступления решения суда в законную силу, если из приобщенных к делу материалов, объяснений заявителя следует, что приостановление действия оспариваемого решения может предотвратить возможные негативные последствия для заявителя. Иногда федеральные законы предусматривают *приостановление выполнения* соответствующего решения в случае его оспаривания (например, ст. 15 ФЗ «Об альтернативной гражданской службе», ст. 52 ФЗ «О защите конкуренции»). Тогда судья: 1) обязан проверить, приостановлено ли выполнение оспариваемого решения органом или должностным лицом после поступления к ним жалобы на это решение; 2) если приостановление выполнения решения не было применено, то суд обязан принять определение о приостановлении действия данного решения до вступления решения суда в законную силу.

Напротив, при судебном оспаривании нормативных правовых актов (в соответствии с ч. 7 ст. 251 ГПК РФ) подача в суд соответствующего заявления не приостанавливает действие этого нормативного правового акта, судья не вправе применять по просьбе заявителя меры обеспечения по основаниям, которые предусмотрены ст. 139 ГПК РФ.

Рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, а также дел об оспаривании *нормативных правовых актов* осуществляется судами общей юрисдикции по правилам, установленным ГПК РФ. В целях обеспечения правильного и единообразного применения законодательства при рассмотрении указанных дел Пленум Верховного суда РФ принял два постановления: 1) Постановление № 2 от 10 февраля 2009 г. (в редакции от 9 февраля 2012 г. № 3) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих» и 2) Постановление № 48 от 29 ноября 2007 г. (в редакции от 10 июня 2010 г. № 13 и 9 февра-

ля 2012 г. № 3) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

Несмотря на весьма длительный период применения в практике арбитражных судов и судов общей юрисдикции мер обеспечения иска (обеспечительных мер), сегодня поставлена задача по правовому установлению аналогичных по своему функциональному юридическому назначению мер в системе предлагаемого в проекте КоАС РФ института предварительной правовой защиты. Становится понятным желание законодателя установить институт предварительной правовой защиты по административному исковому заявлению, ибо цельность, специфика и новизна административно-процессуальной формы требует от авторов законопроекта решения задачи относительно обособленного и полноценного правового регулирования всех отношений, складывающихся в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений. Так как само административное судопроизводство осуществляется по делам, складывающимся в результате административной деятельности государственных органов и их должностных лиц (в том числе государственных и муниципальных служащих), то, следовательно, особенности самих административных дел (например, об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ) будут сказываться и на содержании института предварительной правовой защиты, применяемой по заявленному в суд административному иску. Через какое-то время после введения в действие КоАС в России появится полноценная судебная практика использования предварительной судебной защиты при разрешении административно-правовых споров.

Возникает вопрос: а каков же эффект (какая польза) от применения мер предварительной правовой защиты в административном судопроизводстве? Как минимум, она способствует решению главных задач административного судопроизводства. А главной её процессуальной функцией является (в случае принятия судом решения о применении мер обеспечения) наступление *приостанавливающего (или запрещающего) действия* оспариваемого административного акта, изданного органом публичной власти, запрет на совершение каких-либо административных действий, невозможность (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* – по-немецки или *suspensive effect of a remedy* – по-английски).

Назначение обеспечительных мер (или мер предварительной правовой защиты) в административном судопроизводстве заключается в том, что они обеспечивают реальность исполнения *окончательного судебного* решения по делам, возникающим из публичных правоотношений, и предотвращение вреда (ущерба) заинтересованным лицам – участникам административного судопроизводства. Таким образом, данный процессуальный институт детализирует и конкретизирует право лица (гражданина, организации) на *эффективную правовую защиту*.

Предназначение такого вида судопроизводства, как *административное*, обуславливает 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.

Меры предварительной защиты 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.

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 обуславливают необходимость адекватного складывающийся ситуации использования института доказательств и доказывания в момент рассмотрения ходатайства стороны об установлении мер предварительной правовой защиты с тем, чтобы исключить в будущем причинение истцу непоправимых и обременяющих его правовое состояние фактических и юридических последствий.

В середине декабря 2014 г. Комитет Государственной думы по конституционному законодательству и государственному строительству рассмотрел проект КоАС РФ (впервые после первого чтения в Государственной думе в мае 2013 г.) и рекомендовал рассмотреть данный законопроект в российском парламенте во втором чтении. Предусматривается, что Кодекс административного судопроизводства вступит в силу с 1 июля 2015 года [5]. Глава 7 проекта КоАС РФ «Применение мер предварительной защиты по административному исковому заявлению» фактически не изменилась и содержит следующие статьи: применение мер предварительной защиты по административному исковому заявлению; заявление о применении мер предварительной защиты по административному исковому заявлению; рассмотрение заявления о применении мер предварительной защиты; исполнение определения суда о применении мер предварительной защиты; отмена мер предварительной защиты; обжалование определений суда о применении или об отмене применения мер предварительной защиты; замена мер предварительной защиты по административному исковому заявлению (статьи 85–91 проекта КоАС РФ).

Институт предварительной правовой защиты и принцип «отлагательного действия» традиционно полноценно регламентирован в административно-процессуальном законодательстве *Германии*. Можно предположить, что авторами проекта КоАС РФ был использован в определенной мере опыт процессуальной регламентации отношений, возникающих при рассмотрении административных исков в судах европейских стран, где институт предварительной правовой защиты имеет прочное закрепление и надлежащую многолетнюю практику его применения.

Опыт европейских стран, судебная система которых включает институт предварительной судебной защиты в административном судопроизводстве, имеет важное значение и для законотворческой деятельности в Российской Федерации [6].

При формировании российской модели временной предварительной защиты (мер обеспечения) в административном судопроизводстве особенно актуален и полезен, с нашей точки зрения, германский опыт юридической регламентации отношений, возникающих в процессе обжалования в административном суде решений и действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц. Сложившаяся система административного судопроизводства в *Федеративной Республике Германия* характеризуется учреждением в судебной системе страны специализированных судебных органов – *административных судов* [7, с. 61–77; 8], которые являются независимыми и подчиняются в своей деятельности только законам [9]. Принятое в ФРГ в 1960 г. *Положение об административном судопроизводстве* (иногда переводят как *Закон об административных судах* [10, 11]) устанавливает: подсудность; порядок осуществления административного судопроизводства независимыми и отделенными от административных органов судами; процедуру подачи и рассмотрения административных исков; процессуальную правоспособность и дееспособность; производство в суде первой инстанции; судебные решения и иные постановления; обеспечительные определения; обжалование и возобновление производства (апелляция, ревидия); расходы и исполнение решений. Главной особенностью системы административной юстиции в Германии является обеспечение посредством административного судопроизводства прав, свобод и интересов граждан, то есть формирование эффективной *судебной защиты прав граждан*. В то же время, например, как во Франции основной целью деятельности административных трибуналов является осуществление судами *объективного контроля (проверки)* применяемой правовой нормы (или контроля за деятельностью органов публичной администрации и их должностных лиц). Еще в начале XX в. Г. Аншютц применительно к германскому административному процессу писал: «В спорном административном процессе не имеет силы то основное правило гражданского процесса, которое выражается юридическим афоризмом: *quod non est in actis, non est in mundo*. Основанием для решения административного суда служат не те данные, которые представили стороны, но фактическое положение дела, установлен-

ное судом самостоятельно и независимо от описания его и доказательств сторон... В административном процессе господствует, хотя и не везде, рядом с состязательным, также и следственное или инструкционное начало» [7, с. 76].

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* [11, с. 213–243], 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. *Временной* правовая защита называется потому, что она предоставляется судом на конкретное время до принятия им в рамках искового производства *окончательного решения* (определения) по делу.

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), нужно 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 (§ 80 а Положения об административном судопроизводстве).

В *первом случае* суд, рассматривающий дело по существу, по ходатайству (заявлению) может принять распоряжение (определение) об установлении мер предварительной правовой защиты; с этого момента обжалование акта выполняет функцию *отлагательного (приостанавли-*

вающего) 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 абзацем 1 § 43 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 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.

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, либо (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.

Параграф 68 Положения об административном судопроизводстве устанавливает, что до предъявления в административный суд иска об оспаривании на этапе предварительного производства по делу необходимо провести *проверку правомерности и целесообразности* издания соответствующего административного акта. А в соответствии с § 69 Положения об административном судопроизводстве само предварительное производство должно начинаться *досудебным возражением*, форма и сроки заявления (подачи) которого устанавливаются в § 70 Положения об административном судопроизвод-

стве. Возражение должно быть заявлено в течение одного месяца после объявления административного акта лицу, правовое положение которого отягощено неблагоприятными для него последствиями действия административного акта («обремененное лицо»). Возражение подается в письменной форме, но может быть изложено устно с целью занесения в протокол административного органа, издавшего административный акт. Заявленные возражения на предварительном производстве могут быть рассмотрены органом, который издал обжалуемый административный акт; возражение может рассматриваться также вышестоящим в порядке административного подчинения органом (вышестоящим органом). Административный орган, рассмотрев возражение, может удовлетворить возражение и принять соответствующее постановление по нему. Принимаемое постановление по возражению должно быть обоснованным, а также содержать разъяснения о порядке обжалования административного акта в дальнейшем. Постановление по возражению направляется в установленном порядке заинтересованным лицам.

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

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 ад-

министративным органом либо отлагательное действие было восстановлено или установлено судом, если только 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 § 80 b Положения об административном судопроизводстве).

Как было отмечено, имеется и *вторая* юридическая возможность предоставления временной правовой защиты в административном судопроизводстве (или *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 оно 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 сложившееся для них состояние правоотношений, то есть с целью предотвращения их изменения или прекращения. Обеспечительные определения суда (с целью установления гарантии сохранности имеющихся правоотношений) могут также допускаться с целью урегулирования (распоряжение об урегулировании) временного правового положения, связанного со спорным правоотношением, если такое урегулирование (прежде

всего в рамках длительных правоотношений) будет признано необходимым для предотвращения наступления существенного ущерба, либо с целью 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 не могут применяться в отношении случаев, регламентированных в параграфах 80 и 80 а анализируемого Положения об административном судопроизводстве, то есть когда речь идет об установлении мер предварительной правовой защиты (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 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. Словом, решение об установлении обеспечительных мер принимается судом по ходатайству заинтересованных лиц с целью временного урегулирования отношений до момента принятия окончательного решения по существу спора.

Можно с уверенностью констатировать, что кратко проанализированная модель института предварительной правовой защиты в Германии будет востребована и при формировании законодательства в странах, приступающих к формированию специализированного административного судопроизводства. Например, в течение многих лет в странах Центральной Азии ведутся научные

дискуссии по проблемам создания эффективной модели судебного контроля за деятельностью органов публичной власти, должностных лиц, государственных служащих. В 2014 г. году был опубликован проект (модельный закон) Административно-процессуального кодекса [12], 42-я статья которого определяет порядок применения института *предварительной защиты права*. Это означает, что иск об оспаривании, то есть 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* [13] 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.

Принцип отлагательного действия, по мнению авторов модельного закона, не может быть применим в следующих случаях [12, с. 103–205]: а) когда необходимо взыскать публичные обязательные платежи и расходы; б) применения неотложных распоряжений и иных мер сотрудниками полиции (например, когда имеется очевидная опасность и угрозы для общества, организаций, конкретных лиц); в) наличия специальных правил, установленных в законодательных или иных нормативных правовых актах, которые подлежат незамедлительному исполнению; г) принятия специального решения (распоряжения) о немедленном исполнении принятого ранее административного акта с целью обеспечения удовлетворения публичных интересов или индивидуальных (преимущественных) интересов одного из участников правоотношений; при этом административный орган, издавая соответствующее специальное распоряжение о немедленном исполнении ранее изданного административного акта или рассматривая жалобу на данный административный акт, должен *письменно обосновать* необходимость его немедленного исполнения. Модель-

ный закон предусматривает также и правило, в соответствии с которым в случае если административным органом было принято решение о немедленном исполнении административного акта, то рассматривающий административное дело (административный иск) суд должен иметь возможность *восстановления* или *реального применения отлагательного действия* в двух случаях: во-первых, если исполнением административного акта заявителю (административному истцу) будет причинен более значительный вред по сравнению с соизмеряемым возможным вредом публичным интересам; во-вторых, если административный акт представляет собой очевидно неправомерный документ (то есть в случае явной незаконности административного акта).

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 отказал 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, во-первых, в случае, 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; во-вторых, в случае, 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, содержащее явные

коррупционно-содержащие признаки и факторы) решение. Здесь нужно учитывать, что главные факторы (предпосылки) установления судом предварительной правовой защиты (недопустимость причинения заявителю необоснованного и несоразмерного в конкретной ситуации вреда и явная противоправность (незаконность) административного акта), должны соответствовать условиям, при которых суд может возложить на орган исполнительной власти обязанность принятия временного решения.

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 взаимосвязь предварительной правовой защиты, приводящей «в движение» правовой механизм приостановления или запрещения действия оспариваемого административного акта, напрямую взаимосвязан 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 защиты, обладающей «приостанавливающей» (или «запрещающей») силой в отношении оспариваемых административных актов, без соответствующего развития адекват-

но 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.

Приостанавливающее или *запрещающее* («отлагательное») действие судебного оспаривания действий (бездействия) или решений органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в системе российского административного судопроизводства целесообразно предусмотреть как отдельное и принципиальное положение в проекте КоАС РФ. При этом процессуальные нормы, устанавливающие порядок применения мер предварительной правовой защиты (мер обеспечения административного иска), должны содержать понятие, назначение, содержание, принципиальные условия реализации, при которых приостанавливающее (запрещающее) действие оспаривания в суде действий (бездействия) или решений государственных органов или органов местного самоуправления обеспечивает достижение главной цели института предварительной правовой защиты.

Список литературы

1. Жилин Г.А. К вопросу о целях административного судопроизводства в свете законодательных новаций // ЗОКАН. 2013. № 6. С.104–111.
2. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=246960-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=246960-6&02).
3. Кузнецов С.А. Судебные обеспечительные средства в российском гражданском праве: Монография. М.: Волтерс Клувер, 2008; Щепалов С.В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства // Рос. юстиция. 2014. № 8. С. 29–32.
4. Абушенко Д.Б. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве: практика арбитражных судов. М.: Волтерс Клувер, 2006; 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; Павлова Н.В. Ускоренная судебная защита: Предварительные обеспечительные меры в коммерческом процессе. М., 2005; Штанкова Н.В. Обеспечительные меры в арбитражном процессе Российской Федерации: проблемы доказывания оснований применения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
5. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/2014/12/19>.
6. Тарасов О.А. Новый проект кодекса административного судопроизводства: особенности и значение для административной юстиции в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2013.

№ 4. С. 95; Слащилин А.А. Административная юстиция: перспективы в России в свете опыта Германии // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 4. С. 103–119.

7. Аншютц Г. Юстиция и администрация // Административная юстиция: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. Ч. 1. / Сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского гос. университета, 2004. С. 61–77.

8. Гаген В.А. Административная юстиция // Административная юстиция: Конец XIX – начало XX века. Ч. 1. Воронеж, 2004. С. 104–161; Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга вторая: Очерк действующего законодательства // Там же. С. 655–665; Лемайер К. Административная юстиция (Понятие охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство) // Административная юстиция: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. Ч. 2. С. 73–122; Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Там же. С. 255–264.

9. Кривельская О.В. Административная юстиция в Федеративной Республике Германия: Автореф. ...

дис. канд. юрид. наук. М., 2004; Синявская М.С. Административная юстиция Германии: особенности административного судопроизводства // Рос. судья. 2013. № 1. С. 33–35; Административный процесс: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. М.А. Шатиной. М.: Юрайт, 2014. С. 321–328; Стариков Ю.Н. Административная юстиция: Проблемы теории. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1998. С. 149–175.

10. Административно-процессуальное право Германии / Пер. с нем. 2-е изд., перераб. М.: Инфотропик Медиа, 2013. С. 81–179.

11. Württemberg Th. Verwaltungsprozessrecht. 3. Aufl. München: Verlag C.H. Beck, 2008.

12. Административно-процессуальный кодекс: концепция, модельный закон и комментирование / Под науч. ред. Йорга Пудельки. Берлин: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014.

13. 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.

SUSPENSIVE EFFECT OF A REMEDY AS THE MAIN GOAL OF INTERIM RELIEF MEASURES IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCESS

M.Yu. Starilov

The article deals with the issues of implementation of interim relief measures in the administrative legal process. The work analyzes the meaning and the juridical essence of the suspensive effect of a remedy in cases arising from public law relations.

Keywords: administrative legal process, interim relief measures, suspensive effect of a remedy.

References

1. Zhilin G.A. K voprosu o celyah administrativnogo sudoproizvodstva v svete zakonodatel'nyh novacij // ZOKAN. 2013. № 6. S.104–111.

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

3. Kuznecov S.A. Sudebnye obespechitel'nye sredstva v rossijskom grazhdanskom prave: Monografiya. M.: Volters Kluver, 2008; Shchepalov S.V. K voprosu o sovershenstvovanii processual'noj formy administrativnogo sudoproizvodstva // Ros. yusticiya. 2014. № 8. S. 29–32.

4. Abushenko D.B. Obespechitel'nye mery v administrativnom sudoproizvodstve: praktika arbitraznyh sudov. M.: Volters Kluver, 2006; L'vov Ya.A. Osobennosti primeneniya arbitraznymi sudami obespechitel'nyh mer po delam, vznikayushchim iz administrativnyh i inyh publicnyh pravootnoshenij: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2005; Pavlova N.V. Uskorennyaya sudebnaya zashchita: Predvaritel'nye obespechitel'nye mery v kommercheskom processe. M., 2005; Shtankova N.V. Obespechitel'nye mery v arbitrazhnom processe Rossijskoj Federacii: problemy dokazyvaniya osnovanij primeneniya: Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2014.

5. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/2014/12/19>.

6. Tarasov O.A. Novyj proekt kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva: osobennosti i znachenie dlya administrativnoj yusticii v Rossii // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2013. № 4. S. 95; Slashchilin A.A. Administrativnaya yusticiya: perspektivy v Rossii v svete opyta Germanii // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2013. № 4. S. 103–119.

7. Anshyut G. Yusticiya i administraciya // Administrativnaya yusticiya: Konec XIX – nachalo XX veka: Hrestomatiya. Ch. 1. / Sost. i vstupid. st. Yu.N. Starilova. Voronezh: Izdatel'stvo Voronezhskogo gos. universiteta, 2004. S. 61–77.

8. Gagen V.A. Administrativnaya yusticiya // Administrativnaya yusticiya: Konec XIX – nachalo XX veka. Ch. 1. Voronezh, 2004. S. 104–161; Korf S.A. Administrativnaya yusticiya v Rossii. Kniga vtoraaya: Ocherk dejstvuyushchego zakonodatel'stva // Tam zhe. S. 655–665; Lemajer K. Administrativnaya yusticiya (Ponyatie ohrany sub"ektivnyh publicnyh prav v svyazi s razvitiem vozzrenij na gosudarstvo) // Administrativnaya yusticiya: Konec XIX – nachalo XX veka: Hrestomatiya. Ch. 2. S. 73–122; Zagryackov M.D. Administrativnaya yusticiya i pravo zhaloby v teorii i zakonodatel'stve // Tam zhe. S. 255–264.

9. Krivel'skaya O.V. Administrativnaya yusticiya v Federativnoj Respublike Germaniya: Avtoref. ... dis. kand.

jurid. nauk. M., 2004; Sinyavskaya M.S. Administrativnaya yusticiya Germanii: osobennosti administrativnogo sudoproizvodstva // Ros. sud'ya. 2013. № 1. S. 33–35; Administrativnyj process: Uchebnik dlya bakalavriata i magistratury / Pod red. M.A. Shtatinoj. M.: Yurajt, 2014. S. 321–328; Starilov Yu.N. Administrativnaya yusticiya: Problemy teorii. Voronezh: Izdatel'stvo Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta, 1998. S. 149–175.

10. Administrativno-processual'noe pravo Germanii / Per. s nem. 2-e izd., pererab. M.: Infotropik Media, 2013. S. 81–179.

11. Würtenberger Th. Verwaltungsprozessrecht. 3. Aufl. München: Verlag C.H. Beck, 2008.

12. Administrativno-processual'nyj kodeks: koncepciya, model'nyj zakon i kommentirovanie / Pod nauch. red. Jorga Pudel'ki. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014.

13. Ch.-D. Munding. 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.