

УДК 347.9

Лупарев Евгений Борисович,  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой административного  
и финансового права,  
Кубанский государственный университет,  
академик Евразийской академии  
административных наук

### **Меры предварительной защиты по административному иску: проблемы соотносимости и соразмерности**

Provisional measures of protection in administrative complaint: the problem of  
substitution and proportionality

Статья посвящена проблеме соотносимости и соразмерности мер предварительной защиты по административному иску заявленным исковым требованиям и интересам участников спора, а также иных лиц.

Ключевые слова: административный иск, предварительная защита.

The article deals with the problem of substitution and the proportionality of the provisional measures of protection in administrative complaint alleged claims and interests of the parties to the dispute, as well as other persons.

Keywords: administrative proceedings, provisional protection.

Использование в Кодексе административного судопроизводства РФ<sup>1</sup> (в дальнейшем – КАС РФ) словосочетания «меры предварительной защиты» на наш взгляд не вполне точно отражает суть данного института административного процесса. Законодатель пошел по пути, который был присущ юридической технике советской правовой науки, когда довольно широко использовались опровержимые презумпции. Впрочем, молодое поколение современных ученых дает свою трактовку данной ситуации. Так, М.Ю. Старилов дает объяснение применения именно этого термина, а не термина «обеспечительные меры»<sup>2</sup>. Отдавая должное такой теоретической позиции, мы все же считаем, что законодатель избрал конструкцию при которой ещё не имея представления о сути административно-правового спора, суд в определенном смысле становится на сторону административного истца. Но в судебном заседании может выясниться, что требования истца не обоснованы и не законны? В этом смысле стоит обратить внимание на то, что уже упомянутый ранее М.Ю. Старилов, наряду с законодательно установленным термином «предварительная судебная защита», употребляют более удачное, на наш взгляд, словосочетание «обеспечение административного иска»<sup>3</sup>. Подводя итог этим предварительным замечаниям,

---

<sup>1</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=221441&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.786426996801836#0> (дата обращения 04.11.2017).

<sup>2</sup> Старилов М.Ю. Меры предварительной защиты по административному иску как форма охраны сферы административных и иных публичных правоотношений // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю.П. Соловей. – Омск: Омская юридическая академия 2015. С. 223

<sup>3</sup> См.: Старилов М.Ю. Предварительная правовая защита по делам в административном судопроизводстве в системе модернизации судебной власти России // // Модернизация судебной системы в условиях международной интеграции: проблемы и перспективы:

констатируем, что, не отказываясь от свойственного юридической науке иногда критического отношения к действующему законодательству, мы, тем не менее, оперируем установленной терминологией, которая сама зачастую требует пояснения. Не является исключением и терминология института предварительной защиты по административному иску и, в частности, такие его составляющие, как соотносимость и соразмерность.

Часть 4 статьи 85 КАС РФ требует, чтобы меры предварительной защиты по административному иску должны быть соотносимы с заявленным требованием и соразмерны ему. Речь в том числе идет о точном определении средств и юридических параметров предварительной защиты<sup>4</sup>.

Соотносимость с заявленными исковыми требованиями предполагает, наличие единства предмета административно-правового спора и предмета предварительной судебной защиты, а также соотносимость субъектного состава спора и мер предварительной защиты.

Применительно к арбитражно-процессуальному законодательству (которое сохранило свою силу в части производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений действие и после вступления в силу КАС РФ), Я.А. Львов в своей кандидатской диссертации называет следующие признаки соответствия обеспечительных мер заявленным требованиям: непосредственная связь с предметом спора, соразмерность заявленному требованию, необходимость и достаточность для обеспечения исполнения судебного акта или предотвращения ущерба<sup>5</sup>. Понятно, что конструкция статьи 85 КАС РФ исключает такие предложенные Я.А. Львовым признаки,

---

Сборник научных статей / Под ред. О.И. Александровой, Ю.В. Мишальченко, Е.В. Трофимова. – СПб: Дитон, 2014. С. 158.

<sup>4</sup> Старилов М.Ю. Меры предварительной защиты по обеспечению требований административного истца: функции, виды и отдельные вопросы применения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2017. № 1. С. 205.

<sup>5</sup> Львов А.Я. Особенности применения арбитражными судами обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Автореф. дисс. канд юрид наук. Саратов, 2005. С. 6.

как соразмерность и достаточность из характеристики соотносимости мер предварительной защиты.

Анализ предмета административно-правового спора и предмета мер предварительной судебной защиты возможен через анализ соотношения типа «объект-предмет». Предмет выражает наиболее существенные признаки объекта административно-правового спора. Если исходить из того, что объект административно-правового спора – это защита публичных прав, свобод и законных интересов лиц, под предметом административно-правового спора следует понимать сами эти публичные права, свободы и законные интересы. Конечно, можно пойти примитивным путем, заявляя, что предметом административно-правового спора и предметом мер предварительной защиты являются действия и бездействия соответствующих органов, лиц или организаций. Так возможно проще, понятней, но, увы, это не соответствует действительности. В гражданско-процессуальной литературе предмет иска определяется по-разному, но мы выделим получившие наибольшую поддержку позиции: как субъективное право, подлежащее защите<sup>6</sup>, как материально-правовое требование истца к ответчику<sup>7</sup>; как способ защиты.

Применительно к административному процессу наиболее приемлема, на наш взгляд, первая из приведенных выше точек зрения. Помимо предмета иска в материально-правовом смысле, можно говорить о предмете иска в смысле процессуальном, как об обращении к суду. Надо понимать, что важны не действия или бездействия лиц наделенных государственно-властными или иными публичными полномочиями сами по себе, а то, что за этими действиями или бездействиями, по мнению административного истца стоит нарушение его прав, свобод и законных интересов. Не случайно КАС РФ в статье 125 в качестве предмета административного искового заявления называет:

---

<sup>6</sup> Гурвич М.А. Учение об иске. М., 1981, С. 6 – 7.

<sup>7</sup> Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. – М., 2015. С. 149.

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

в пункте 5) части 2 - содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования.

А.Я. Львов справедливо указывает на то, что «непосредственная связь с предметом спора выражается в том, что заявитель вправе ходатайствовать о приостановлении действия только оспариваемого им по делу ненормативного правового акта, решения; допустимо обращение с заявлением (ходатайством) о принятии мер по обеспечению иска, связанных с исполнением тех мероприятий, которые предусмотрены этим оспариваемым актом или прямо вытекают из него»<sup>8</sup>. Ситуация предполагает определённое усмотрение судьи, когда речь идет о выявлении непосредственной связи мер предварительной защиты с предметом административно-правового спора, тем более, что КАС РФ не содержит исчерпывающего перечня мер предварительной судебной защиты. Судебная практика гражданского и арбитражного судопроизводства, свидетельствует о возможности злоупотребления обеспечительными мерами<sup>9</sup>, обеспечительные меры становятся порой решающим фактором захвата собственности или исключения её из налогооблагаемой базы. Административные дела предполагают не меньшее, чем гражданские поводов злоупотребления

---

<sup>8</sup> Львов А.Я. Указ. соч. С. 7.

<sup>9</sup> Раздьяконов Е.С. Злоупотребление акционерами правом на применение обеспечительных мер: проблемы и пути совершенствования законодательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 10. С.32-36.; Егорова О.В. Злоупотребление обеспечительными мерами: пути решения проблемы // <http://vologda.arbitr.ru/welcome/show/633200023>

обеспечительными мерами<sup>10</sup>. В связи с этим представляется, что суду частью 2 статьи 85 КАС РФ даны не вполне конкретизированные полномочия по применению иных обеспечительных мер, помимо приостановки оспариваемого решения и запрета совершать определённые действия, что создает почву для нарушений баланса личных и публичных интересов в административном процессе.

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

Административный иск может быть направлен на защиту прав и законных интересов в связи с изданием нормативного акта, где субъект принятия акта и субъект его исполнения не совпадают. Соответственно, административным ответчиком выступать орган или должностное лицо, принявшие акт, а обеспечительные меры могут быть адресованы и ему, и исполнителю акта.

Соразмерность мер предварительной защиты заявленному исковому требованию заключается в соответствии (адекватности)<sup>11</sup> характера и степени принудительной силы мер предварительной судебной защиты характеру и степени возможных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца.

---

<sup>10</sup> Кузнецов С.А. Обеспечительные меры в гражданском и административном судопроизводстве. М.: Волтерс Клувер, 2007. С 3.

<sup>11</sup> Термин адекватность употребляется С.А. Кузнецовым, см.: Кузнецов С.А. Судебные обеспечительные средства в российском гражданском праве // <http://vs-ra.org/> С. 18.

Выводы суда о соразмерности мер предварительной защиты исковым требованиям не должен носить характер предположений, а должен быть основан на конкретных доказательствах. В этой связи мы считаем, что отсутствие в 87 статье КАС РФ возможности лиц, заявивших требование о применении мер предварительной защиты участвовать в судебном заседании при решении вопроса о применении этих мер, хотя и вызвано требованием процессуальной экономии, но лишает заявителя возможности уточнить и дополнительно обосновать заявление о применении данных мер.

Соразмерность мер предварительной защиты по административным делам имеет не только количественный, но и качественный характер. Объясняется это характером административных дел, разрешаемых в порядке административного судопроизводства. В отличие от гражданских дел, где есть сумма иска и соразмерность обеспечительных мер количественно не должна превышать этой суммы, по административным делам такая строгая арифметическая зависимость присутствует по строго определенным категориям дел. Прежде всего, это могут быть по делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок. Существует сумма компенсации, и можно предположить, что административный истец потенциально может заявить о применении мер предварительной защиты, соизмеряя их с суммой возможной компенсации.

Пункт 3 части 3 статьи 1 КАС РФ предусматривает дела о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц. Имущественный характер данных обязательств позволяет применять к ним все выработанные наукой гражданского процессуального права и практикой применения АПК РФ и ГПК РФ критерии соразмерности, включающие в себя соответствие

суммы подлежащей взысканию с должника и размера мер предварительной защиты.

В остальных случаях соразмерность также присутствует, но носит скорее качественный характер. Качественная характеристика соразмерности принятия мер предварительной защиты может дифференцироваться в соотношениях типа «приостановить полностью – приостановить в части оспариваемое решение», «запретить совершать то или иное количество действий».

Что же касается иных мер предварительной защиты, то КАС РФ не дает их перечня и применительно к отдельным категориям дел можно анализировать их к ним относимость и соразмерность за исключением случаев, когда применение мер предварительной защиты запрещено законом.

Итак, в соответствии со статьей 211 КАС РФ в рамках производства по административному иску об оспаривании нормативного правового акта относимой считается лишь такая мера предварительной защиты, как запрет применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца. Но если вопрос с лицами, которые обратились в суд в защиту своих прав, свобод или законных интересов понятен, то в отношении прокурора, органа, осуществляющего публичные полномочия, или должностного лица, обратившиеся в суд для реализации возложенных на них контрольных или иных публичных функций вопрос должен решаться в зависимости от круга лиц, в защиту интересов которых обратились упомянутые в части 2 статьи 38 обращения в соответствии со статьей 40 КАС РФ в защиту интересов неопределенного круга лиц запрет применения оспариваемого нормативного акта должен носить абсолютный характер, то есть распространяться на неограниченный круг лиц.

В отличие от дел, связанных с оспариванием нормативных актов, по делам, связанным с о признанием незаконными решений, действий органа,

организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, соотносимым законодателем признаётся не запрет применения, а приостановление действия оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановление совершение в отношении административного истца оспариваемого действия, что вытекает из природы этих актов как правоприменительных.

В связи с тем, что главой 23 КАС РФ не устанавливается прямого запрета на применение мер предварительной защиты по административном делам, рассматриваемым Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ, и часть 1 статьи 229 КАС РФ включает в себя ссылку на главу 22 КАС РФ относимыми мерами предварительной защиты являются те же меры, что предусмотрены 22 главой КАС РФ.

По делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации запретительные меры предварительной защиты носят усеченный характер, определяемый частью 5 статьи 243 КАС РФ, исключая из возможных мер предварительной защиты следующие:

1) наложение ареста на избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме, списки избирателей, участников референдума, иные избирательные документы, документы референдума или в виде их изъятия;

2) приостановление деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума;

3) запрет избирательным комиссиям, комиссиям референдума осуществлять установленные законом действия по подготовке и проведению выборов, референдума.

Это означает, что хотя эти меры предварительной защиты соотносимы с иском, но не соразмерны ему в любом случае.

## Список цитируемой литературы

1. Гражданский процесс: Учебник / Под ред. М.К. Треушникова. – М., 2015.
2. Гурвич М.А. Учение об иске. М., 1981.
3. Кузнецов С.А. Обеспечительные меры в гражданском и административном судопроизводстве. М.: Волтерс Клувер, 2007.
4. Стариллов М.Ю. Меры предварительной защиты по административному иску как форма охраны сферы административных и иных публичных правоотношений // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю.П. Соловей. – Омск: Омская юридическая академия 2015. С. 223.
5. Стариллов М.Ю. Предварительная правовая защита по делам в административном судопроизводстве в системе модернизации судебной власти России // // Модернизация судебной системы в условиях международной интеграции: проблемы и перспективы: Сборник научных статей / Под ред. О.И. Александровой, Ю.В. Мишальченко, Е.В. Трофимова. – СПб: Дитон, 2014. С. 158.
6. Стариллов М.Ю. Меры предварительной защиты по обеспечению требований административного истца: функции, виды и отдельные вопросы применения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2017. № 1. С. 205.
7. Раздьяконов Е.С. Злоупотребление акционерами правом на применение обеспечительных мер: проблемы и пути совершенствования законодательства // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 10. С.32-36.