



УДК 342.951

## ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА И ИНСТИТУТ «ОТЛАГАТЕЛЬНОГО ДЕЙСТВИЯ» В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДЕБНОМ ПРОЦЕССЕ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

**М.Ю. СТАРИЛОВ**Воронежский  
государственный  
университет

e-mail: smaxim90@yahoo.com

В статье исследуются вопросы применения предварительной судебной защиты в административном судебном процессе с позиций законодательной регламентации этого института в отдельных странах. Анализируется юридическое значение «отлагательного действия» применяемых судом обеспечительных мер в системе административного судопроизводства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный судебный процесс, предварительная судебная защита в системе административного судопроизводства.

Институт *предварительной судебной защиты* и принцип «отлагательного действия» применяемых судом мер обеспечения административного иска установлен в законодательстве ряда стран, в которых на протяжении десятилетий действуют законы об административном судопроизводстве. Как правило, предварительная судебная защита идентифицируется с институтом мер обеспечения (обеспечительными мерами) в системе административного судопроизводства. Каждый вид процессуальной судебной деятельности включает в свое содержание обеспечительные меры (например, обеспечительные меры в уголовном (раздел IV «Меры процессуального принуждения»), гражданском (глава 13 ГПК РФ «Обеспечение иска»), арбитражном процессе (глава 8 «Обеспечительные меры арбитражного суда»), меры обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях (глава 27 «Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях»)).

Предварительная судебная защита в различных национальных моделях *административной юстиции* имеет своей целью устранение пробелов в системе юридического обеспечения полноты действия будущих (т.е. принимаемых судом после рассмотрения спора) окончательных судебных решений по делам, возникающим из публичных правоотношений. Таким образом, этот обеспечивающий процессуально-правовой институт представляет собой детализацию, конкретизацию и одновременно реализацию права лица (гражданина, юридического лица) на *эффективную правовую защиту*.

Российская модель административной юстиции связывает предварительную судебную защиту, как правило, с производством по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (например, подраздел III ГПК РФ «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»). Процессуальные правовые нормы, устанавливающие порядок применения обеспечительных мер при разрешении административно-правовых споров, действуют в Российской Федерации в течении продолжительного времени. Однако, если говорить о новых подходах к формированию модели административного судопроизводства<sup>1</sup>, то приходится констатировать отсутствие в этом сегменте реализации судебной власти ясных судебных процедур, специальных принципов установления и применения данных мер, надлежащего административно-процессуального правового регулирования. Весьма важен детальный анализ сложившейся в России судебной практики (как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных су-

<sup>1</sup> См., например: Серков П.П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Адм. право и процесс. 2013. № 9. С. 9-21; Хамаева Н.Ю. Административная юстиция и административно-правовые отношения: теоретические проблемы // Административные правоотношения: вопросы теории и практики / Отв. ред. Н.Ю. Хамаева // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 1. С. 41-50; Хахалева Е.В. Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц. Майкоп: Изд-во ИП Солодовникова А.Н., 2011.



дах) использования предварительной судебной защиты при разрешении административно-правовых споров.

Разработанные в Российской Федерации в течение последних десяти лет проекты федеральных законов «Об административном судопроизводстве» в той или иной степени устанавливали порядок осуществления предварительной судебной защиты в административном судопроизводстве. Например, проект федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве» (2000–2001 гг.) определял административное судопроизводство как порядок судебной защиты прав, свобод и охраняемых законов интересов человека и гражданина, их объединений, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц, их объединений от неправомерных решений и действий (бездействия) ответчиков. В число последних предлагалось включить: федеральные органы исполнительной власти, иные федеральные государственные органы; исполнительные органы субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; избирательные комиссии и комиссии референдумов; государственные и муниципальные служащие<sup>2</sup>. Предварительная судебная защита в административном судопроизводстве в указанном законопроекте устанавливалась в главе 11 «Обеспечение жалобы», которая определяла виды мер по обеспечению жалобы: приостановление действия обжалуемого решения; запрещение должностному лицу, государственному или муниципальному служащему совершать определенные действия, касающиеся предмета обжалования; приостановление реализации имущества в случае предъявления жалобы об освобождении имущества от ареста (исключения из описи) в связи с делом об административном правонарушении; приостановление исполнения административного взыскания. Как видно, анализируемый институт в указанном законопроекте отражал точку зрения, когда в систему административного судопроизводства включались отношения по рассмотрению дел, возникающих из публичных правоотношений, и дел об административных правонарушениях.

В проекте федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» (2013 г.) в главе 7 «Применение мер предварительной защиты по административному исковому заявлению»<sup>3</sup> фиксировалось, что по заявлению административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц, суд может применить меры предварительной защиты по административному исковому заявлению в случаях, если: а) до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; б) защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер. В качестве главной правовой нормы предлагалась следующая: суд может приостановить полностью или в части действие оспариваемого решения, запретить совершать определенные действия, принять иные меры предварительной защиты по административному исковому заявлению в вышеуказанных случаях, если рассматриваемым проектом Кодекса административного судопроизводства не предусмотрен запрет на применение мер предварительной защиты по определенным категориям административных исковых заявлений.

Рассмотренный Государственной Думой в июне 2013 г. в первом чтении проект Кодекса административного судопроизводства РФ содержал в семи статьях (87–93) процессуальное правовое регулирование применения мер предварительной защиты по административному исковому заявлению. Однако «доработанная» редакция данного законопроекта стала уже включать в себя иные правила предварительной судебной защиты. Глава 11 законопроекта «Предварительная защита заявленных требований»<sup>4</sup> существенно уменьшила объем правовой регламентации установления и использования процедур применения судьями мер предварительной защиты по заявлению лица, подавшего жалобу. Теперь (в результате внесенных в законопроект поправок) к мерам предваритель-

<sup>2</sup> См.: Проект федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве» // Салищева Н.Г. Избранное. М.: ПАП, 2011. С. 308.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> URL: <http://www.aasp.ru/info/articles/12/1112.html>.



ной защиты заявленных требований относятся: а) приостановление действия обжалуемого решения; б) запрещение организациям, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему совершать определенные действия, касающиеся предмета обжалования; в) наложение ареста на имущество в пределах указанной в заявлении (жалобе) сумме требований.

Краткое рассмотрение вопроса о правовой процессуальной регламентации мер предварительной судебной защиты, содержащихся в проектах Кодекса административного судопроизводства РФ, необходимо лишь для того, чтобы констатировать наличие в российском административном процессуальном праве и законодательстве соответствующих тенденций развития института предварительной судебной защиты в административном судопроизводстве.

Несомненно, разработчики законопроекта «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» использовали опыт административно-процессуального регулирования отношений, возникающих при рассмотрении административных исков в судах европейских стран, где данный институт имеет прочное закрепление и надлежащую многолетнюю практику его применения. Следовательно, опыт европейских стран, судебная система которых включает институт предварительной судебной защиты в административном судопроизводстве, имеет важное значение и для законотворческой деятельности в Российской Федерации. Здесь следует отметить, что можно рассмотреть опыт применения института предварительной судебной защиты в административном судопроизводстве, как минимум, двух групп государств: во-первых, стран, где этот институт сложился более 50 лет назад (Германия, Франция и др.), и, во-вторых, стран, законодательство об административном судопроизводстве которых развивалось при неременном учете законодательных моделей института предварительной судебной защиты в странах 1-й группы. В последнем случае речь идет о государствах, которые были созданы после распада Советского Союза. Они разработали и приняли специальные законы (или кодексы), в которых устанавливались процедуры в сфере административного судопроизводства<sup>5</sup>. В этих странах действуют следующие законы: Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики (2010), Кодекс административного судопроизводства Республики Армения (2008 г.), Административно-процессуальный кодекс Грузии (2000 г.), Административно-процессуальный закон Латвии (2001 г.), Закон Литовской Республики «О производстве по административным делам» (1999 г.), Кодекс административного судопроизводства Украины (2005 г.), Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики (1999 г.). Следует хотя бы кратко проанализировать институт предварительной судебной защиты, сложившийся в системе административного судопроизводства указанных стран. В административно-процессуальном законодательстве указанных стран вопросы установления предварительной правовой защиты регламентируются по некоторым позициям достаточно похожим образом.

Законодательство об административном судопроизводстве в Украине основывалось на соответствующих теоретических концепциях, разработанных в этой стране авторами в начале 2000-х годов<sup>6</sup>. Можно предположить, что на создание украинской модели инсти-

<sup>5</sup> См., например: Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2013; Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н.В. Румянцев и др.]; под ред. Н.В. Румянцева. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2015. С. 52-60; 88-101; 132-162; 186-192; 220-226; 246-250; Административно-процессуальное право Германии = *Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland*: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. – 2-е изд., перераб. М.: Инфотропик Медиа, 2013. См. также: Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Стариков. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013.

<sup>6</sup> См., например: Административная юстиция: европейский опыт и предложения для Украины / авторы-составители И.Б. Колиушко, Р.А. Куйбида. Киев: Факт, 2013; Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: Монографія. Харків: Фірма «Консум», 2003. См. также: Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. – К.: Атіка, 2005; Миколенко А.И. Административ-



туда предварительной судебной защиты (применения обеспечительных мер) большое влияние оказала германская модель отменяющего (или отлагательного) действия примененных судом обеспечительных мер (*Aufschiebende Wirkung des Widerspruchs; Vorläufiger Rechtsschutz*<sup>7</sup>). С 2005 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Украины<sup>8</sup>. По мнению украинских ученых, рассмотрение судом вопроса о применении обеспечительных мер (или мер по обеспечению иска) имеет достаточное законодательное регулирование<sup>9</sup>. В соответствии со ст. 117 Кодекса административного судопроизводства Украины «суд по ходатайству истца или по собственной инициативе может постановить определение о принятии мер обеспечения административного иска, если существует очевидная опасность причинения вреда правам, свободам и интересам истца до принятия решения по административному делу, или защита этих прав, свобод и интересов станет невозможной без принятия таких мер, или для их восстановления необходимо будет приложить значительные усилия и расходы, а также если очевидны признаки противоправности решения, действия или бездействия субъекта властных отношений»<sup>10</sup>. Определение суда о приостановлении действия решения субъекта властных полномочий либо его отдельных положений, которые обжалуются, немедленно должно направляться субъекту властных полномочий, который принял соответствующее решение; данное решение является обязательным для исполнения.

Обеспечение административного иска в системе административного судопроизводства Украины может применяться как по собственной инициативе суда, так и по ходатайству истца; иначе этот институт называется *мерами временной защиты*. Причем суд может решать вопрос о применении обеспечительных мер (мер временной защиты) и без участия ответчика по административному делу. Однако меры обеспечения отменяются судом в случае, если ответчик аргументирует необоснованность их установления в административном процессе. К обеспечительным мерам относятся: приостановление действия обжалованного административного акта; запрет совершения определенных действий. В качестве оснований для применения указанных мер могут служить следующие: а) явная опасность причинения вреда правам истца до принятия окончательного решения по административному делу; б) отсутствие в будущем вследствие непринятия судом обеспечительных мер возможности реальной защиты прав истца даже в результате удовлетворения его исковых требований; в) реальность появления ситуации, когда в случае удовлетворения иска становится необходимым применение весьма значительных усилий или специальных действий с целью восстановления прав истца; сюда же относится устранение возникших существенных издержек для достижения указанной цели; г) очевидная

---

тивный процесс и административная ответственность в Украине: Учебное пособие. Издание третье, перераб. и доп. Х.: ООО «Одиссей», 2007.

<sup>7</sup> Bull H.P., Mehde V. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre. Heidelberg: C.F. Müller, 2009. 441-445; Reitemeier Ch. Vorgaben des Verfassungsrechts und des internationalen Rechts für die Ausgestaltung des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Стариков. Воронеж, 2013. С. 831.

<sup>8</sup> См.: Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. Центр політико-прав. реформ; за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – 3 вид., допов. К.: Юстініан, 2009; Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / За ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонові. Х.: ТОВ «Одиссей», 2005; Кодекс административного судопроизводства Украины. Х.: ООО «Одиссей», 2005. См. также: Пиунова В.И. Административная юстиция в Украине // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5; Брежнев О.В. Организация и компетенция административных судов: опыт Украины // Рос. юстиция. 2011. № 12; Нижник Н.Р., Муза О.В. Конституционное и административное судопроизводство в Украине // Журнал российского права. 2011. № 12; Тимченко Г.П. Административное судопроизводство в Украине (краткий обзор) // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Стариков. Воронеж, 2013. С. 831-845.

<sup>9</sup> См.: Куйбида Р.А. Становление и особенности административной юстиции в Украине // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Стариков. Воронеж, 2013. С. 808.

<sup>10</sup> См.: Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2013. С. 629.

неправомерность (незаконность) принятого решения или совершенного действия (бездействия) соответствующего органа публичной администрации. При этом необходимо учитывать явные признаки неправомерности административного акта.

В ст. 118 Кодекса административного судопроизводства Украины определен порядок обеспечения административного иска. Примечательно, что в случае отказа в удовлетворении требований истца принятые меры обеспечения административного иска должны сохранять свое действие до вступления постановления суда в законную силу. Вместе с этим суд вправе одновременно с принятием постановления или после этого вынести определение об отмене мер обеспечения административного иска или о замене одного способа обеспечения административного иска другим. Таким образом, законодатель предусмотрел появление необходимости замены одного обеспечительного мероприятия по отношению к административному иску другим, а также их законную силу вплоть до момента вступления в силу окончательного судебного решения по административному делу. Логичным выглядит в системе административного судопроизводства и правило, в соответствии с которым определение суда об установлении мер обеспечения административного иска может быть заинтересованными лицами обжаловано; само обжалование вынесенного определения не приостанавливает его исполнения и не может создавать каких-либо препятствий для окончательного разрешения административного дела.

*Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики*<sup>11</sup> также устанавливает весьма детализированный порядок применения мер предварительной правовой защиты. Кстати, именно этот термин – «Предварительная правовая защита» – и используется эстонским законодателем при установлении мер обеспечения административного иска. Здесь нужно отметить несколько принципиальных моментов: а) с требованием об установлении предварительной защиты в административный суд может обратиться сам заявитель («податель жалобы»); при этом необходимо его мотивированное ходатайство; б) суд применяет обеспечительные меры и по собственной инициативе; в) предварительная правовая защита может применяться на каждой стадии производства в суде; г) основанием установления обеспечительных мер является невозможность исполнения окончательного решения административного суда по иску заявителя или при этом будет необходимо преодолеть значительные трудности, то есть исполнительное производство будет сопряжено с необходимостью разрешения многих сложных ситуаций.

К мерам обеспечения административного иска (предварительной правовой защиты) относятся: а) приостановление действия или исполнения обжалуемого административного акта; б) запрет издания обжалуемого административного акта или совершения обжалуемого действия; в) возложение обязанности на административный орган по изданию административного акта, по совершению соответствующего действия или по прекращению уже осуществляемого действия; г) применение установленных в Гражданском процессуальном кодексе мер по обеспечению иска; д) наложение ареста на имущество (в том числе внесение в регистр отметки как о самом судебном споре, так и отметки о запрете по распоряжению имуществом). По решению административного суда в каждом деле могут применяться несколько мер предварительной правовой защиты. Отличительными признаками процедуры применения предварительной правовой защиты по законодательству Эстонской Республики являются констатации, в соответствии с которыми права, обязанности или запреты, появившиеся в результате принятия судом определения о применении мер предварительной правовой защиты, считаются действительными до момента вступления в законную силу окончательного решения суда административному делу; таков же правовой режим действия изданного на основе определения о предварительной правовой защиты административного акта.

Закон Литовской Республики «О производстве по административным делам» включает правовые нормы, касающиеся не только рассмотрения административным судом дел по спорам, возникающим из административно-правовых отношений, но и определения многих понятий, относящихся к публичному администрированию (например, субъект публичного администрирования, коллегиальный орган, индивидуальный право-

<sup>11</sup> См.: Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2013. С. 718-720.



вой акт, административный акт, административно-правовые отношения, административные споры, налоговые споры, служебные споры).

Статья 71 Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам» определяет предпосылки для применения мер обеспечения заявленных в производстве по административному делу требований, а именно: невозможность или существенное усложнение (затруднение) исполнения окончательного решения административного суда по делу в случае непринятия судом обеспечительных мер. Меры обеспечения могут применяться на любой стадии производства. Определение суда по установлению мер обеспечения требований могут быть обжалованы; при этом подача частной жалобы на такое определение не приостанавливает как *исполнение определения*, так и рассмотрение *самого административного дела*. Законом устанавливается правило, что определение о замене одной обеспечительной меры другой или об отмене обеспечения требования исполняется по истечении срока для обжалования этих определений, а в случае подачи жалобы – после вынесения определения об отклонении жалобы. Все определения суда применительно к установлению мер обеспечения должны исполняться в порядке, установленном для исполнения решения суда.

*Административно-процессуальный закон Латвии* очень детально регламентирует не только процедуру рассмотрения в административном суде дел, возникающих из публичных правоотношений (*административный процесс в суде*; собственно, *административное судопроизводство*), но и устанавливает порядок осуществления *административного процесса в учреждениях*<sup>12</sup>. В содержание и структуру последнего входит, например: возбуждение дела в учреждении; срок издания административного акта; формы и составные части административного акта; недействительный и оспариваемый административный акт; отмена правового административного акта и неправомерного административного акта. Специальных правил по установлению мер предварительной правовой защиты в указанном латвийском законе не установлено.

*Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики* устанавливает порядок применения мер предварительной правовой защиты. В законе эти меры называются «защитой временного характера» (статьи 40-45 Административно-процессуального закона Азербайджанской Республики)<sup>13</sup>.

Можно констатировать большое внимание ученых и практиков в странах Центральной Азии к разработке законодательных актов, устанавливающих порядок рассмотрения в судах административно-правовых споров. На протяжении многих лет в этих странах ведутся научные дискуссии по указанному вопросу, проводятся научные форумы, разрабатываются проекты соответствующих законодательных актов, определяющих тенденции развития административного судопроизводства. В 2014 г. году был опубликован проект (модельный закон) Административно-процессуального кодекса, который разработан при содействии Германского Общества по международному сотрудничеству (GIZ)<sup>14</sup>. В ст. 42 данного модельного закона устанавливается 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*.

Принцип «отлагательного действия» обеспечивает *своевременность* правовой защиты. С его помощью достигается цель предотвращения причинения истцу вреда или

<sup>12</sup> См.: Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. Алматы, 2013. С.357-373.

<sup>13</sup> О порядке применения защиты временного характера см., например: *Баширов Ч.А.* Полтора года после введения в действие Административно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики: опыт административных судей по применению нового закона, его преимущества и недостатки // Ежегодник публичного права – 2014: «Административное право: сравнительно-правовые подходы». М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 294-303.

<sup>14</sup> См.: Административно-процессуальный кодекс: концепция, модельный закон и комментирование / под науч. ред. *Йорга Пудельки*. Берлин: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014 (*Jörg Pudelka* (Hrsg.) *Verwaltungsprozesskodex: Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung*). Berlin, BWV BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, 2014.

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.

Предварительная судебная защита направлена на обеспечение *эффективности*<sup>15</sup> правовой защиты субъектов права. Принцип отлагательного действия, по мнению авторов модельного закона, не может быть применим в следующих случаях<sup>16</sup>: а) необходимости взыскания публичных обязательных платежей и расходов; 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 (и при этом преимущественных) интересов одного из участников правоотношения; здесь 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. Модельный 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

<sup>15</sup> О праве на эффективную правовую защиту см., например: *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.

<sup>16</sup> См.: Административно-процессуальный кодекс: концепция, модельный закон и комментирование. С. 103-205.



явно *противоправное* (незаконное, немотивированное, произвольное, чрезмерно бюрократическое, содержащее явные коррупциогенные 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.

Таким образом, предварительная судебная защита в системе административного судопроизводства представляет собой процессуальный институт, направленный на обеспечение *эффективности* (оптимальной эффективности) правовой защиты прав и законных интересов участников административно-правовых отношений при разрешении судом административно-правовых споров (административных дел), возникающих из административных и иных публичных правоотношений. *Критериями* эффективности правовой защиты являются: *своевременность* применения мер обеспечения административного иска; *предотвращение необоснованного и произвольного причинения вреда* (недопустимого вреда) участникам административно-правовых отношений; обеспечение *законности* принимаемых административными органами административных актов (отмена явно противоправного административного акта), а в более общем виде – *обеспечение надлежащего качества* исполнения административными органами государственных функций и осуществления публичного управления.

Сложившиеся в законодательстве многих стран концепции института предварительной защиты включают в себя следующие основные элементы: 1) возможность применения мер предварительной правовой защиты на любой стадии (этапе) судопроизводства до момента принятия окончательного решения по административному делу по мотивированному ходатайству заявителя или по собственной инициативе суда; 2) установление порядка обеспечения административного иска; 3) основной предпосылкой применения мер предварительной правовой защиты является невозможность или существенное усложнение (затруднение) исполнения окончательного решения административного суда по делу в случае непринятия судом обеспечительных мер; 4) возможность обжалования участниками процесса (административного судопроизводства) вынесенного судом определения об установлении мер предварительной правовой защиты; 5) перечисление самих мер предварительной правовой защиты; 6) обязательность исполнения соответствующим органом публичной администрации, должностным лицом, государственным и муниципальным служащим определения суда о применении мер предварительной правовой защиты; 7) установление административной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение определения суда об установлении мер обеспечения административного иска.

#### Список литературы

1. Административная юстиция: европейский опыт и предложения для Украины / авторы-составители И.Б. Колиушко, Р.А. Куйбида. – Киев: Факт, 2013.
2. Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Н.В. Румянцев и др.]; под ред. Н.В. Румянцева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2015. С. 52-60; 88-101; 132-162; 186-192; 220-226; 246-250.
3. Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Стариков. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013.
4. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. – 2-е изд., перераб. – М.: Инфотропик Медиа, 2013.
5. Административно-процессуальный кодекс: концепция, модельный закон и комментирование / под науч. ред. Йорга Пудельки. Берлин: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014 (Jörg Pudelka (Hrsg.) Verwaltungsverfahrenskodex: Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung). – Berlin, BWV BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, 2014.





6. Баширов Ч.А. Полтора года после введения в действие Административно-процессуального кодекса Азербайджанской Республики: опыт административных судей по применению нового закона, его преимущества и недостатки // Ежегодник публичного права – 2014: «Административное право: сравнительно-правовые подходы». – М.: Инфотропик Медиа, 2014. С. 294-303.
7. Брежнев О.В. Организация и компетенция административных судов: опыт Украины // Рос. юстиция. – 2011. – № 12.
8. Кодекс административного судочинства Украины: наук.-практ. комент. Центр політико-прав. реформ; за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – 3 вид., допов. – К.: Юстініан, 2009.
9. Кодекс административного судочинства Украины: Науково-практичний коментар / За ред. С.В. Ківалова, О.И. Харитонові. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2005.
10. Кодекс административного судопроизводства Украины. – Х.: ООО «Одиссей», 2005.
11. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. – К.: Атіка, 2005.
12. Куйбіда Р.А. Становление и особенности административной юстиции в Украине // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Старилов. – Воронеж, 2013. С. 808
13. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учебное пособие. Издание третье, перераб. и доп. – Х.: ООО «Одиссей», 2007.
14. Нижник Н.Р., Муза О.В. Конституционное и административное судопроизводство в Украине // Журнал российского права. – 2011. – № 12.
15. Пнунова В.И. Административная юстиция в Украине // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 5.
16. Салищева Н.Г. Избранное. – М.: РАП, 2011.
17. Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы, 2013.
18. Серков П.П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Адм. право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 9-21.
19. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: Монографія. – Харків: Фірма «Консум», 2003.
20. Тимченко Г.П. Административное судопроизводство в Украине (краткий обзор) // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Старилов. – Воронеж, 2013. С. 831-845.
21. Хаманева Н.Ю. Административная юстиция и административно-правовые отношения: теоретические проблемы // Административные правоотношения: вопросы теории и практики / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева // Труды Института государства и права РАН. – 2009. – № 1. – С. 41-50.
22. Хахалева Е.В. Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц. – Майкоп: Изд-во ИП Солодовникова А.Н., 2011.
23. Bull H.P., Mehde V. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre. – Heidelberg: C.F. Müller, 2009. 441-445.
24. 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.
25. Reitemeier Ch. Vorgaben des Verfassungsrechts und des internationalen Rechts für die Ausgestaltung des gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutzes // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Сер.: Юбилей, конференции, форумы. – Вып. 7 / отв. ред. Ю.Н. Старилов. – Воронеж, 2013. С. 831.

## PROVISIONAL JUDICIAL PROTECTION AND INSTITUTE "SUSPENSIVE EFFECT" ADMINISTRATIVE TRIAL (COMPARATIVE LEGAL ASPECT)

**M.Y. STARILOV**

*Voronezh State University*

*e-mail: smaxim90@yahoo.com*

The article examines the issues of application of provisional court protection in administrative litigation from the standpoint of legislative regulation of this institution in individual countries. Analyzes the legal significance "suspensive effect" used by the court for interim measures in the administrative proceedings.

Key words: administrative proceedings, administrative-trial, pre-judicial protection in the administrative proceedings.