

Гражданское судопроизводство

УДК 342.924

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ИСКУ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСКА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

А.В. Афтахова

ФГБОУ ВПО «Тверской государственный университет»

Осуществлен анализ нового правового института - мер предварительной защиты по административному иску, который введен в российское законодательство с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ. Проводится сравнение мер предварительной защиты по административному иску с обеспечительными мерами, применяемыми в гражданском судопроизводстве.

***Ключевые слова:** административное судопроизводство, гражданский процесс, меры предварительной защиты по административному иску, обеспечение иска.*

В марте 2015 г. принят новый кодифицированный нормативный акт — Кодекс административного судопроизводства (далее – КАС), который вступает в силу (за исключением некоторых положений) с 15 сентября 2015 г.¹ В соответствии с ч. 1 ст. 1 Кодекс регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. Таким образом, в рамках административного судопроизводства будет осуществляться прежде всего рассмотрение и разрешение дел, возникающих в рамках публичных правоотношений при принятии решений различными уполномоченными органами (оспаривание действий (бездействия), решений, нормативных актов полностью или в части и др.).

В целях минимизации негативных правовых последствий оспариваемого нормативного акта, действия или решения публичного органа власти для административного истца гл. 7 КАС РФ предусмотрены ме-

¹ СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

ры предварительной защиты по административному иску. По своей правовой природе они выступают альтернативой обеспечительным мерам, применяемым в гражданском судопроизводстве (гл. 13 ГПК РФ). Однако прослеживается ряд принципиальных отличий, позволяющих выделить меры предварительной защиты по административному иску в самостоятельный правовой институт. Поэтому можно сделать вывод, что меры предварительной защиты по административному иску являются новеллой действующего законодательства.

Помимо нейтрализации отрицательных правовых последствий оспариваемого действия (бездействия), решения или нормативного акта уполномоченного органа власти, меры предварительной защиты служат также в целях исключения обстоятельств, которые могут воспрепятствовать исполнению решения суда полностью или в части. В любом случае по общему правилу меры предварительной защиты по административному иску должны быть соотносимы с заявленным требованием и соразмерны ему.

КАС РФ в части регламентации мер предварительной защиты по административному иску разрешает большую часть противоречий, возникших при применении обеспечительных мер в гражданском процессе, устраняет некоторые пробелы, допущенные при регулировании данного вопроса гражданско-процессуальным законодательством. Подробная регламентация данного правового института в КАС РФ делает более понятным порядок применения мер предварительной защиты по административному иску для участников административного судебного процесса.

В ч. 1 ст. 85 КАС РФ дан исчерпывающий перечень случаев, когда суд может принять меры предварительной защиты по административному иску, а именно:

1. если до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление;

2. защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер.

В ст. 139 ГПК РФ в качестве оснований для применения обеспечительных мер указано, что обеспечение иска допускается во всяком положении дела, если непринятие мер по обеспечению иска может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда. Таким образом законодателем сформулировано общее правило, которое

позволяет применить расширенное толкование в определении случаев, когда может быть применено обеспечение иска.

Сравнив положения ГПК РФ и КАС РФ в данной части, можно сделать вывод, что в КАС более детально урегулированы основания применения мер предварительной защиты, что минимизирует возникновение дискуссионных вопросов в данной сфере. Решение о применении мер предварительной защиты принимается судом по соответствующему заявлению административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц.

Одной из особенностей мер предварительной защиты по административному иску, в отличие от обеспечительных мер в гражданском судопроизводстве, являются их виды. В ч. 2 ст. 85 КАС РФ указаны следующие возможные меры предварительной защиты, которые может применить суд:

- 1) приостановка полностью или в части действия оспариваемого решения;
- 2) запрещение совершать определенные действия;
- 3) иные меры предварительной защиты по административному иску.

Иные меры предварительной защиты по административному иску зависят от специфики рассматриваемого административного спора. Возможные к применению меры предварительной защиты перечислены в главах КАС РФ, регулирующих особенности рассмотрения соответствующей категории административных дел. К примеру, в качестве меры предварительной защиты по административному исковому заявлению о взыскании обязательных платежей и санкций может быть наложен арест на имущество административного ответчика в размере, не превышающем заявленных требований (ст. 288 КАС РФ). При этом Кодекс не ограничивает суд в принятии иных мер предварительной защиты, кроме прямо предусмотренных КАС РФ.

Как представляется, наиболее распространенной мерой предварительной защиты по административному иску будет являться приостановка полностью или в части действия оспариваемого решения. При этом ч. 3 ст. 85 КАС РФ подчеркивается, что к мерам предварительной защиты по административному иску не относится приостановление органом или должностным лицом, обладающими властными полномочиями, действия принятых ими нормативных правовых актов или решений, а также приостановление совершения оспариваемых действий в полном объеме. Данный запрет касается случаев, когда в качестве меры предварительной защиты административным истцом избирается приостановление действия

нормативного правового акта или решения в целом для неопределенного круга лиц.

Статья 221 КАС РФ уточняет данное положение, указывая, что по административному иску об оспаривании нормативного правового акта суд вправе принять меру предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений исключительно в отношении административного истца. Принятие иных мер предварительной защиты по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов (к примеру, запрет применения оспариваемого нормативного акта для неопределенного круга лиц) не допускается. Согласно ст. 223 КАС РФ по административным делам об оспаривании решений, действий органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к административному истцу, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия.

Таким образом, в качестве меры предварительной защиты по административному иску может быть установлен запрет на применение нормативного правового акта (его части) или соответствующего решения исключительно в отношении административного истца. При этом действие оспариваемого нормативного акта или решения для третьих лиц не приостанавливается.

Следует обратить внимание, что на принятие мер предварительной защиты по определенным категориям административных дел может быть предусмотрен запрет. Один из подобных случаев указан выше – это запрет на применение иных, кроме указанной, мер предварительной защиты по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов (ст. 221 КАС РФ).

В КАС РФ указаны особенности составления, подачи и рассмотрения заявления о применении мер предварительной защиты по административному иску. В отличие от ГПК РФ, который не содержит подробной нормативной регламентации требований, предъявляемых к заявлению об обеспечении иска, КАС РФ подробно регулирует порядок подготовки и направления указанного заявления (ст. 86 КАС РФ).

Заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску может быть подано в суд одновременно с административным исковым заявлением или до рассмотрения административного дела по существу, а также до вступления решения в законную силу. Таким образом, применение мер предварительной защиты, как и в слу-

чае с обеспечительными мерами, может быть осуществлено на любой стадии административного судопроизводства до вступления решения суда в законную силу. Соответствующее заявление может являться самостоятельным документом, прилагаемым к административному исковому заявлению. Кроме того, ходатайство о применении мер предварительной защиты по административному иску может быть изложено непосредственно в тексте административного искового заявления. В этом случае подача отдельного заявления не требуется.

В перечень сведений, которые должны содержаться в заявлении о применении мер предварительной защиты по административному иску, включены следующие данные:

- 1) наименование суда, в который подается заявление;
- 2) сведения об административном истце и административном ответчике. В данные сведения включены:
 - наименование (в случае, если административным истцом и (или) административным ответчиком является юридическое лицо) или фамилия, имя и отчество (в случае, если административным истцом и (или) административным ответчиком является физическое лицо);
 - место нахождения (для юридического лица) или место жительства (для физического лица);
 - иные известные сведения об административном истце и ответчике, включая номера телефонов, факсов, адреса электронной почты для обеспечения оперативной связи с лицами, участвующими в деле;
- 3) предмет административного иска;
- 4) причина обращения с заявлением о применении мер предварительной защиты по административному иску и ее обоснование;
- 5) мера предварительной защиты по административному иску, которую лицо, его подавшее, просит применить;
- 6) перечень прилагаемых к заявлению документов.

К оформлению заявления о применении мер предварительной защиты по административному иску предъявляются те же требования, что и к оформлению административного искового заявления: данное заявление подписывается лицом, его подавшим. К заявлению, подписанному представителем административного истца, прилагается доверенность либо иной документ, подтверждающие полномочия представителя на подписание заявления о применении мер предварительной защиты по административному иску. То есть в соответствующей доверенности должны быть специально оговорены

полномочия на подписание данного заявления.

Как указывалось выше, ходатайство о применении мер предварительной защиты по административному иску может быть изложено непосредственно в административном исковом заявлении. В этом случае в ходатайстве должны быть указаны причина обращения с заявлением о применении мер предварительной защиты по административному иску и ее обоснование, а также мера предварительной защиты по административному иску, которую лицо, его подавшее, просит применить. Остальные необходимые реквизиты, перечисленные в ч. 2 ст. 86 КАС РФ, указаны непосредственно в административном исковом заявлении, содержащем соответствующее ходатайство.

Особенности рассмотрения заявления о применении мер предварительной защиты по административному иску также, в отличие от ГПК РФ, регламентированы КАС РФ более подробно.

Заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску рассматривается судьей единолично в судах первой и апелляционной инстанций. При сравнении с гражданским судопроизводством следует обратить внимание, что в ст. 139 ГПК РФ указано: обеспечение иска допускается «во всяком положении дела, если непринятие мер по обеспечению иска может затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда». При этом глава, посвященная применению обеспечительных мер, включена в раздел 2, посвященный производству в суде первой инстанции. В связи с этим среди ученых и практикующих юристов завязалась дискуссия о том, имеет ли право истец в гражданском процессе заявить о необходимости обеспечения иска на стадии обжалования принятого решения. Указанная дискуссия до настоящего времени не разрешена на законодательном уровне. В КАС РФ вопрос о процессуальной стадии подачи и рассмотрения заявления о применении мер предварительной защиты административного иска применительно к административному судопроизводству решен – данное заявление может быть подано и рассматривается в суде первой и апелляционной инстанции.

В случае, если заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску не соответствует требованиям, предъявляемым к данного рода документам, суд оставляет это заявление без движения, о чем немедленно сообщает лицу, его подавшему. Следует обратить внимание на следующее: во-первых, ГПК РФ прямо не предусмотрена возможность оставления без движения заявления об обеспечении иска. В связи с отсутствием требований к

форме заявления об обеспечении иска у суда отсутствуют основания для оставления подобного рода заявления без движения.

Во-вторых, обращает на себя внимание формулировка «немедленное уведомление лица», подавшего заявление о применении мер предварительной защиты, об оставлении данного заявления без движения. «Незамедлительное уведомление» заинтересованных лиц и уполномоченных органов в определенных случаях предусмотрено нормами ГПК РФ. Очевидно, что возможность «немедленного уведомления» должна обеспечиваться наличием у суда контактной информации о лицах, участвующих в деле (номер телефона, адрес электронной почты). При этом, исходя из комплексного анализа норм КАС РФ, немедленное уведомление не исключает, а лишь дополняет традиционное для гражданского судопроизводства направление документов почтовым отправлением. При этом следует предположить, что в связи с расширением использования возможностей сети Интернет, электронное уведомление вскоре вытеснит почтовое сообщение.

Об оставлении заявления без движения суд выносит определение на основании и по правилам ст. 130 КАС РФ. В данном определении суд указывает основания для оставления заявления без движения и устанавливает разумный срок для устранения лицом, подавшим заявление, обстоятельств, послуживших основанием для оставления заявления без движения. Правовые последствия принятия данного определения, а также неустранения заинтересованным лицом выявленных недостатков в срок, указанный в определении, аналогичны ГПК РФ.

Заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску так же, как и в гражданском процессе, рассматривается судом без извещения лиц, участвующих в деле. Однако КАС РФ установлен иной срок для рассмотрения данного рода заявлений - не позднее следующего рабочего дня после дня поступления заявления в суд или после устранения в заявлении выявленных судом недостатков. Напомним, что по правилам гражданского судопроизводства заявления об обеспечении иска рассматриваются в день поступления в суд (ст. 141 ГПК РФ).

При рассмотрении заявления о применении мер предварительной защиты по административному иску суд должен оценить не только соразмерность мер предварительной защиты заявленным требованиям, но и наличие оснований для применения подобных мер. Как указывалось выше, в гражданско-процессуальном законодательстве конкретный перечень оснований для обеспечения иска не установлен.

Решение вопроса о целесообразности и необходимости обеспечения иска отнесено на усмотрение суда. Поскольку в КАС РФ конкретно перечислены основания для применения мер предварительной защиты по административному иску, в него внесено положение, согласно которому в удовлетворении заявления о применении мер предварительной защиты по административному иску может быть отказано, если основания для применения таких мер отсутствуют.

О применении мер предварительной защиты по административному иску или об отказе в этом суд выносит определение. Копии данного определения незамедлительно направляются лицам, участвующим в деле. Представляется, что в данном случае термин «незамедлительно» означает, что копии соответствующего определения направляются лицам, участвующим в деле, в день принятия определения. При наличии контактов электронной почты у суда появляется возможность незамедлительного уведомления, что не отменяет направления копий определения почтовым отправлением.

Определение суда о применении мер предварительной защиты по административному иску приводится в исполнение немедленно в порядке, установленном для исполнения судебных актов. Немедленное исполнение определения суда об обеспечении иска предусмотрено также положениями ст. 142 ГПК РФ.

В соответствии со ст. 88 КАС РФ на лиц, виновных в неисполнении определения суда о применении мер предварительной защиты по административному иску, может быть наложен судебный штраф. Гражданско-процессуальным законодательством также предусмотрена ответственность за неисполнение определения суда об обеспечении иска. При этом перечень случаев, когда к виновному лицу может быть применена данная мера ответственности, а также размер штрафа строго ограничены (в соответствии с ч. 2 ст. 140 ГПК РФ судебный штраф в размере до 1 000 рублей может быть наложен на виновных лиц только в случае нарушения запрещения ответчику совершать определенные действия, а также нарушения запрещения другим лицам совершать определенные действия, касающиеся предмета спора, в том числе передавать имущество ответчику или выполнять по отношению к нему иные обязательства). Кроме того, законодатель наделяет истца правом в судебном порядке требовать от этих лиц возмещения убытков, причиненных неисполнением определения суда об обеспечении иска.

В остальных случаях, как полагают практикующие юристы, к виновному лицу могут быть применены лишь меры гражданско-правовой

ответственности по инициативе истца. При этом порядок определения размера убытков, а также порядок применения мер гражданско-правовой ответственности к виновным лицам детально законодательством не урегулирован.

КАС РФ разрешает данную правовую коллизию, определяя, что судебный штраф может быть наложен на всех лиц, виновных в неисполнении определения суда о применении мер предварительной защиты по административному иску, вне зависимости от конкретного вида меры предварительной защиты, примененной судом.

Меры предварительной защиты по административному иску, равно как и обеспечительные меры в гражданском процессе, могут быть отменены судом по своей инициативе либо по заявлению лиц, участвующих в деле. Единственное, чем отличается правовое регулирование данного вопроса – в ч. 1 ст. 144 ГПК РФ содержится указание, что данного рода заявления рассматриваются тем же судом или судьей, которыми было принято решение об обеспечении иска. Применяя данное правовое положение, юристы столкнулись с вопросом, каким образом действовать в случае, когда необходимость отмены мер обеспечения иска, принятых судом первой инстанции, возникает на стадии обжалования принятого решения. Учитывая комплексное толкование норм ГПК, можно сделать вывод, что ГПК не запрещает отмены обеспечительных мер судом другой инстанции.

В КАС РФ данный вопрос решен несколько иначе – здесь не содержится обязательного требования о рассмотрении заявления об отмене мер предварительной защиты по административному иску тем же судом или судьей. Таким образом, КАС устранил указанную правовую коллизию, расширив процессуальные возможности суда.

Заявление лиц, участвующих в деле, об отмене мер предварительной защиты по административному иску разрешается в судебном заседании. При этом ч. 2 ст. 89 КАС установлен, в отличие от ГПК РФ, пятидневный срок для рассмотрения данного заявления со дня его поступления в суд. В ГПК РФ не содержится требований к срокам рассмотрения данной категории заявлений. В остальном процессуальные требования к рассмотрению заявления об отмене мер предварительной защиты по административному иску не отличаются от порядка рассмотрения заявлений об отмене обеспечения иска.

Нормы, регулирующие порядок действия мер предварительной защиты по административному иску в случае отказа в удовлетворении административного иска и в случае удовлетворения требований административного истца, дублируют аналогичные положения ГПК РФ.

По общему правилу в случае удовлетворения административного иска принятые меры предварительной защиты сохраняются до исполнения решения суда.

Гораздо больше вопросов вызывает ситуация, когда в удовлетворении заявленных требований административному истцу отказано (полностью или в части). В случае отказа в удовлетворении административного иска принятые меры предварительной защиты по нему сохраняются до вступления в законную силу решения суда. Однако суд одновременно с принятием такого решения или после этого может вынести определение об отмене мер предварительной защиты по административному иску. Таким образом, отказ в удовлетворении заявленного требования автоматически не приводит к необходимости отмены мер предварительной защиты по административному иску. При принятии решения об отмене мер предварительной защиты по административному иску суд оценивает прежде всего наличие обстоятельств, послуживших основанием для применения таких мер.

На определение суда о применении или об отмене мер предварительной защиты по административному иску равно как и на определение об отмене обеспечительных мер в гражданском судопроизводстве, может быть подана частная жалоба. Следует обратить внимание, что КАС РФ не предусмотрена возможность обжалования определения о закреплении мер предварительной защиты по административному иску, несмотря на то, что сама возможность замены одной меры на другую прямо предусмотрена ст. 91 КАС. Учитывая принципы административного судопроизводства, следует предположить, что определение о замене меры предварительной защиты также может быть обжаловано в общем порядке.

Следует отметить, что гражданско-процессуальное законодательство более подробно регулирует порядок замены обеспечительных мер: помимо ст. 143, предусматривающей саму возможность замены обеспечительных мер, в гл. 13 ГПК РФ специально оговаривается возможность обжалования определения о замене обеспечительных мер и процессуальные последствия, которые влечет подача соответствующей жалобы (подача частной жалобы на определение суда о замене одних мер по обеспечению иска другими мерами по обеспечению иска приостанавливает исполнение определения суда). В КАС РФ данный вопрос не урегулирован, что может повлечь возникновение проблем при формировании правоприменительной практики.

Исходя из проведенного сравнительного анализа, можно сделать

вывод, что меры предварительной защиты по административному иску и обеспечительные меры в гражданском судопроизводстве — институты, близкие по правовой природе. При этом выявленные отличия в правовом регулировании свидетельствуют о том, что меры предварительной защиты по административному иску не заменяют и не дополняют обеспечение иска, а введены законодателем в качестве новой самостоятельной правовой категории. Подробная регламентация применения мер предварительной защиты по административному иску, которая дана в КАС РФ, позволяет предположить, что на практике использование данного правового института не вызовет большого количества вопросов и поводов для научных дискуссий.

COMPARATIVE ANALYSIS OF APPLICATION OF PRELIMINARY REMEDY OF ADMINISTRATIVE CLAIM AND SECURITY FOR A CLAIM IN CIVIL PROCESS

A.V. Aftakhova

Tver State University

This article reviews new legal institute - preliminary remedy of administrative claim, which came into legal force when Administrative Procedure Rules of RF have passed. Preliminary remedy of administrative claim and injunctive relief applied in civil process are compared.

Keywords: *administrative procedure, civil process, preliminary remedy of administrative claim, security for a claim.*

Об авторе

АФТАХОВА Александра Васильевна — канд. философ. наук, доцент кафедры гражданского процесса и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: rizzh@bk.ru.

AFTANOVA Alexandra - Ph.D., assistant professor of civil procedure and law enforcement Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: rizzh@bk.ru

Афтахова А.В. Сравнительная характеристика применения мер предварительной защиты по административному иску и обеспечения иска в гражданском процессе // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 3. С. 110 – 120.