

*На правах рукописи*

*М. Барин*

**Старилов Максим Юрьевич**

**МЕРЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ  
В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ  
В СУДАХ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ**

Специальность: 12.00.14 – Административное право;  
административный процесс

Специальность: 12.00.15 – Гражданский процесс;  
арбитражный процесс

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Нижний Новгород – 2020**

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Воронежский государственный университет»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, доцент  
**Рогачева Ольга Сергеевна**

**Официальные оппоненты:** **Зеленцов Александр Борисович,**  
доктор юридических наук, профессор,  
ФГАОУ ВО «Российский университет  
дружбы народов» / кафедра  
административного и финансового права,  
профессор

**Ткачева Наталья Николаевна,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная  
юридическая академия» / кафедра  
гражданского процесса, доцент

**Ведущая организация:** **федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
образования «Уральский  
государственный юридический  
университет»**

Защита состоится 16 октября 2020 г. в 12:00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус 2.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского» ([www.diss.unn.ru](http://www.diss.unn.ru)).

Автореферат разослан «\_\_\_» августа 2020 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук



Прилуков Максим Дмитриевич

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** обусловлена необходимостью создания эффективной юридической защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в рамках проводимой в России модернизации процессуального законодательства, устанавливающего порядок рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции административных дел. Установление в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) юридических процессуальных правил применения предварительной защиты по административному иску способствует решению главных задач административного правосудия, формированию прочной основы для исполнения принимаемых судами общей юрисдикции итоговых решений по административным делам, предотвращению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений, повышению качества осуществления судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации уполномоченными должностными лицами государственных или иных публичных полномочий.

Несомненно, сформированная в теории цивилистического процесса концепция обеспечительных мер, процессуальный институт обеспечения иска и многолетняя судебная практика его применения в арбитражном и гражданском процессах послужили примером создания теории предварительной защиты по административному иску в соответствии с правилами административного судопроизводства, установленными в КАС РФ.

Одно из важнейших качеств административного судопроизводства – необходимость предоставления уже на начальном этапе разрешения судом административного дела предварительной (временной) судебной защиты административному истцу или иным лицам, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление, что гарантировало бы им надлежащую юридическую защиту, устраняло бы явную опасность нарушения прав, свобод и законных интересов истца и иных лиц, а также административные ошибки и барьеры, возникшие в сфере публичных правоотношений.

Установление предварительной защиты в системе административного судопроизводства по КАС РФ обусловлено непосредственной связью

административного процессуального права с материальным административным правом, сферой административных и иных публичных правоотношений. В данной области и появляются предпосылки как для функционирования институтов общего административного права (например, исполнительные органы государственной власти, публичная администрация, государственная служба, правовые акты управления или административные акты), так и для зарождения административных и иных публичных споров, возникновение и развитие которых происходит в связи с реализацией исполнительными органами публичной власти и должностными лицами властных полномочий по отношению к иным участникам административно-правовых отношений.

Актуальность темы диссертации обусловила предпринятую попытку соискателя дать концептуальное осмысление и показать основное содержание, юридическое значение мер предварительной защиты (далее – МПЗ) по административному иску, а также изучить практику судов общей юрисдикции по их применению в системе административного судопроизводства. Главные вопросы теории предварительной защиты и практика применения судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску в соответствии с правилами КАС РФ концептуально и комплексно не рассматривались учеными в процессуальной юридической литературе.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Теоретические вопросы юридического содержания и применения МПЗ в административном судопроизводстве рассматривались авторами, главным образом, на основе результатов исследования института обеспечительных мер (обеспечения иска) в цивилистическом процессе. Это крупные научные труды таких ученых-процессуалистов, как: Д. Б. Абушенко, Б. И. Башилов, О. Ю. Волченко, И. С. Денисов, В. В. Котлярова, С. А. Кузнецов, Я. А. Львов, З. Т. Новичкова, Н. В. Павлова, М. А. Тимонов, Н. Н. Ткачева, М. К. Треушников, В. М. Шерстюк, М. В. Фетюхин, Н. В. Штанкова, Т. Б. Юсупов, В. В. Янков. Отдельные аспекты обеспечительных мер исследовались и в работах других ученых.

Разработка проблемы предварительной защиты в административном судопроизводстве учеными – специалистами в области административного права началась в 2015 г. За время действия КАС РФ было издано несколько научных статей, посвященных анализу МПЗ в административном

судопроизводстве (научные труды А. Б. Зеленцова, Е. Б. Лупарева, А. Ю. Соколова, О. А. Лакаева, О. А. Ястребова). Однако в концептуальном плане данная проблема в теории административного процессуального права не ставилась и не рассматривалась.

В общем плане проведенное исследование относится к административному судопроизводству. При этом необходимо принять во внимание тот факт, что данный вид судопроизводства, осуществляемого по правилам КАС РФ, включается в содержание научной специальности 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс. Учитывая межотраслевой процессуально-правовой характер исследования теоретико-прикладных проблем МПЗ по административному иску, а также установленные в паспортах научных специальностей по юридическим наукам определяющие положения, диссертационная работа представляется к защите по двум научным специальностям: 12.00.14 – Административное право; административный процесс и 12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс.

**Объект исследования** составляет комплекс общественных отношений, возникающих при применении судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску. Это отношения, регулируемые нормами административного процессуального права, которые: а) реализуются в сфере процессуального обеспечения исковых требований и посредством использования специализированной, то есть приспособленной под потребности административного судопроизводства, формы обеспечения административного иска; б) устанавливают порядок разрешения административных дел, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений (то есть в сфере правоотношений, где формируются публичные правовые споры, для разрешения которых необходимы процессуальные порядки и правила, закрепленные действующим законодательством об административном судопроизводстве); в) препятствуют развитию ситуации явной опасности нарушений прав, свобод, законных интересов граждан и организаций и обеспечивают их эффективную судебную правовую защиту при разрешении судами общей юрисдикции административных и иных публично-правовых споров; г) гарантируют исполнение окончательных решений судов, рассмотревших и разрешивших по существу административные дела.

**Предметом исследования** выступают: а) административно-процессуальные нормы, устанавливающие порядок применения судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску; б) судебная и административная практика по делам, возникающим из публичных правоотношений; в) проекты законодательных актов, определяющие как судеустройственные, так и процессуальные основы административного и гражданского судопроизводства применительно к институту предварительной защиты по административному иску (обеспечительным мерам).

**Целями исследования** являются разработка современной теории мер предварительной защиты по административному иску, применяемых судами общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства, а также формулирование выводов об эффективности административно-процессуального института предварительной защиты в судебной практике и подготовка предложений по совершенствованию порядка применения указанных мер в административном судопроизводстве.

В соответствии с указанными целями поставлены следующие **задачи**:

- сформулировать понятие, признаки, юридическое значение мер предварительной защиты по административному иску, изучить их виды, особенности нормативного установления и судебного применения;
- проанализировать предварительную защиту по административному иску как новую юридическую конструкцию в российском административном процессуальном праве и показать ее публично-правовую природу;
- обосновать назначение мер предварительной защиты по административному иску как формы охраны сферы административных и иных публичных правоотношений;
- рассмотреть меры предварительной защиты по административному иску с позиций обязательного элемента административно-процессуальной формы;
- обозначить основные этапы становления и развития института предварительной защиты в системе российского административного судопроизводства;
- изучить зарубежный опыт правового процессуального регулирования предварительной защиты в административном судопроизводстве;
- обозначить задачи и функции мер предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции;

– провести анализ общих условий, оснований и порядка принятия мер предварительной защиты в административном судопроизводстве судами общей юрисдикции;

– исследовать отдельные элементы доказывания необходимости применения судом мер предварительной защиты по административному иску;

– разработать критерии эффективности применения мер предварительной защиты по административному иску;

– изучить и обобщить практику применения судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску; провести анкетирование судей по важнейшим вопросам применения института предварительной защиты и сформулировать основные выводы относительно его эффективности;

– выявить центральные проблемы применения мер предварительной защиты в административном судопроизводстве судами общей юрисдикции и обосновать направления совершенствования административного процессуального законодательства о предварительной защите по административному иску.

**Методологическую основу** диссертационной работы формируют: а) общенаучные методы познания правовых понятий, сложных конструкций, юридических процессов, используемых в судебной деятельности по применению мер предварительной защиты в административном судопроизводстве (диалектический метод познания, аналогия, анализ, синтез, обобщение, абстрагирование, формализация, системный анализ); б) специальные (частнонаучные) методы исследования, разработанные и апробированные юридической наукой (формально-юридический, историко-правовой, метод сравнительного правоведения, метод толкования, юридико-догматический, системно-структурный, социологическое обследование, статистический анализ). Общая методология и указанные исследовательские методы позволили осуществить всесторонний комплексный анализ предмета и объекта исследования, обеспечить достоверность научных положений, точность научных знаний, сделать теоретические обобщения, сформулировать и обосновать научно-практические выводы, рекомендации и предложения.

**Теоретическую основу исследования** составили труды таких ученых-юристов в области теории государства и права, конституционного,

административного и административного процессуального права, как: Ю. Е. Аврутин, С. С. Алексеев, Д. Н. Бахрах, Н. А. Бочарникова, С. В. Васильева, Г. А. Гаджиев, И. В. Губенок, К. В. Давыдов, А. А. Дёмин, С. З. Женетль, В. В. Ершов, А. Б. Зеленцов, А. В. Ильин, М. И. Клеандров, А. Н. Козырин, Н. А. Колоколов, П. И. Кононов, С. В. Курчевская, О. А. Лакаев, Е. Б. Лупарев, Н. В. Макарейко, А. В. Малько, А. В. Мартынов, М. Я. Масленников, С. Н. Махина, Л. А. Николаева, А. Ф. Ноздрачев, О. В. Панкова, И. В. Панова, Т. В. Пешкова, И. В. Понкин, Л. Л. Попов, А. Н. Приженникова, О. С. Рогачева, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, Ю. В. Святохина, П. П. Серков, В. В. Скитович, А. Ю. Соколов, А. К. Соловьева, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Стариллов, С. А. Старостин, А. И. Стахов, М. С. Студеникина, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, С. Д. Хазанов, Н. Ю. Хаманева, Е. В. Хахалева, Н. М. Чепурнова, И. А. Чижов, О. В. Шмалий, М. А. Штатина, О. А. Ястребов.

При написании диссертации штудировались публикации ученых – специалистов в области цивилистического процесса, которые исследовали теоретико-прикладные проблемы применения обеспечительных мер в гражданском и арбитражном процессах. Авторами научных работ на обозначенную тему являются: И.В. Абдулов, Т.Е. Абова, А.В. Абсалямов, Д.Б. Абушенко, А.А. Алексеев, Т.К. Андреева, В.С. Анохин, С.Ф. Афанасьев, О.В. Баулин, В.В. Блажеев, А.Т. Боннер, Е.А. Борисова, О.Ю. Волченко, А.К. Гагиев, Н.А. Громошина, И.С. Денисов, А.Н. Ермаков, Г.А. Жилин, В.М. Жуйков, И.М. Зайцев, О.В. Исаенкова, Е.П. Кливер, И.С. Королёв, С.А. Кузнецов, С.А. Курочкин, Я.А. Львов, С.В. Никитин, Е.И. Носырева, Р.О. Опалев, Г.Л. Осокина, М.С. Павлова, Н.В. Павлова, Ю.А. Попова, И.А. Приходько, А.В. Разгильдеев, И.В. Решетникова, Н.А. Рогожин, Т.В. Сахнова, А.А. Селькова, Е.В. Слепченко, А.А. Соловьёв, М.А. Тимонов, М.К. Треушников, Н.Н. Ткачева, Л.В. Туманова, М.В. Фетюхин, А.В. Цихоцкий, Н.А. Чечина, Д.М. Чечот, С.В. Щепалов, А.И. Щукин, М.С. Шакарян, О.Н. Шеменова, В.М. Шерстюк, Н.В. Штанкова, А.В. Юдин, Т.Б. Юсупов, В.Ф. Яковлев, В.В. Ярков.

Разработке теоретических положений и практических рекомендаций по развитию института предварительной защиты по административному иску способствовало изучение трудов зарубежных ученых-юристов, как то: М. Домберт (M. Dombert), А. Громитсарис

(A. Gromitsaris), К.-П. Зоммерманн (K.-P. Sommermann), В. Конийненбелт (W. Konijnenbelt), К. Кюльпманн (Ch. Külpmann), С. Магира (S. Magiera), К.-Д. Мундинг (Ch.-D. Munding), К. Райтемайер (Ch. Reitemeier), М. Фелинг (M. Fehling), К. Финкельбург (K. Finkelburg), Р. Шмидт (R. Schmidt).

**Нормативной правовой базой диссертационной работы** послужили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, содержащие главные принципы и процессуальные порядки, положенные в основу применения судами общей юрисдикции института предварительной защиты по правилам административного судопроизводства, а также устанавливающее взаимодействие с судебными процессуальными порядками материально-правовое регулирование в сфере административных и иных публичных правоотношений.

**Эмпирическая база исследования** составлена в процессе изучения: а) решений (правовых позиций) Конституционного Суда Российской Федерации в части, касающейся проверки конституционности нормативных положений законодательных актов, устанавливающих судебные процедуры о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений; б) постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации; в) обзоров судебной практики, утвержденных Президиумом Верховного Суда Российской Федерации и содержащих его разъяснения; г) опубликованной практики судов общей юрисдикции (размещенной на интернет-ресурсах); д) судебной практики и судебной статистики по административным делам в судах общей юрисдикции (с учетом применения МПЗ по административным делам).

Обобщения, выводы, предложения по совершенствованию действующего законодательства, положения, выносимые на защиту, формулировались и отрабатывались на основе анализа 1374 административных дел, рассмотренных судами общей юрисдикции Алтайского, Краснодарского и Красноярского краев, Республики Крым, Воронежской, Белгородской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Омской и Тамбовской областей.

При работе над выводами диссертационного исследования автором было изучено 15 апелляционных определений Московского городского суда; 110 определений районных (городских) судов Алтайского края; 24 определения районных судов Белгородской области; 339 определений судов общей юрисдикции Воронежской области; 91 определение судов общей юрисдикции Нижегородской области; 143 определения судов общей юрисдикции Краснодарского края; 438 определений судов общей юрисдикции Красноярского края; 44 определения судов общей юрисдикции Липецкой области, 85 определений судов общей юрисдикции Омской области; 109 определений районных судов Республики Крым; 20 определений судов общей юрисдикции Тамбовской области.

В диссертации использованы другие аналитические материалы, относящиеся к теме исследования, информация о деятельности органов публичной власти, статистические и социологические данные, характеризующие административно-процессуальную деятельность судов общей юрисдикции.

Наряду со статистическими данными и аналитическими материалами в диссертации учитывались результаты анкетирования 182 судей (см. Приложение 3), которое проводилось с помощью разработанной анкеты (см. Приложение 1) по вопросам применения предварительной защиты по административному иску.

Получение эмпирических данных осуществлялось посредством: прямого обращения с соответствующими запросами в краевые и областные суды отдельных субъектов Российской Федерации; изучения информации, размещенной на официальных сайтах и порталах российских судов; анализа судебной практики и статистической отчетности, опубликованных в российских периодических научно-практических изданиях.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что автором: разработана теория предварительной защиты по административному иску, основные положения которой демонстрируют высокий уровень юридической значимости МПЗ в административном судопроизводстве и создаваемые ими гарантии эффективной правовой защиты прав, свобод и законных интересов административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц; обосновываются главные положения и выводы, характеризующие особенности административно-процессуального режима действия мер предварительной защиты,

применяемых по административным делам, возникающим в сфере административных и иных публичных правоотношений; аргументируется неотъемлемость мер предварительной защиты по административному иску как важнейшего элемента сложившейся на основе КАС РФ административно-процессуальной формы; даются собственные трактовки и толкования терминов, процедур и порядков применительно к МПЗ по административному иску; рассматриваются находящиеся во взаимосвязи с судебным применением МПЗ юридические конструкции сквозь призму административного процессуального законодательства и в неразрывной связи с материальным административным правом; предлагаются изменения и дополнения в административное процессуальное законодательство, основанные как на результатах теоретического анализа предварительной защиты, так и на итогах обобщения судебной практики применения МПЗ.

**На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или имеющие элементы научной новизны:**

1. Меры предварительной защиты по административному иску определяются с позиции процессуального юридического предназначения как применяемые судом по правилам административного судопроизводства по заявлению (ходатайству) административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц (а в некоторых случаях и по собственной инициативе), срочные временные меры, которые направлены на обеспечение прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, на предотвращение нарушения законности в сфере административных и иных публичных правоотношений.

2. С точки зрения структурно-функционального критерия мера предварительной защиты по административному иску представляет собой содержащуюся в принятом судом в течение установленного законом *срока* определения *соотносимую* и *соразмерную* с заявленным иском требованием *временную* меру, выражающуюся в (1) *приостановлении* полностью или в части *действия* оспариваемого решения (административного акта), (2) *запрете* совершения определенных управленческих действий, (3) ином воздействии на органы публичной власти и другие субъекты права с целью обеспечения как принятия окончательного решения (судебного акта) по административному делу, так и его полноценного исполнения на практике в условиях возникшей необходимости

устранения угрожающей и явной опасности причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление, а также ликвидации сложившейся на практике ситуации невозможности или чрезмерной затруднительности осуществления защиты прав, свобод и законных интересов указанных лиц в отсутствие требуемой предварительной судебной защиты.

3. Предварительная защита по административному иску как процессуальный институт сформировалась вследствие развития нового административного процессуального законодательства (КАС РФ) при неременном учете как основного теоретического содержания и юридического значения обеспечительных мер (обеспечения иска) в российском цивилистическом процессе, так и международно-правовых стандартов *заблаговременного* обеспечения административному истцу надлежащей судебной защиты. Особенности административно-правовой регламентации предварительной защиты обусловлены непосредственным воздействием на ее юридическое оформление усиления публично-правовых начал в установлении надлежащего порядка рассмотрения и разрешения судами общей юрисдикции административных и иных публичных правовых споров, необходимостью укрепления законности в сфере публичных правоотношений и обеспечения эффективной судебной правовой защиты прав, свобод и законных интересов лиц и организаций посредством использования юридического потенциала административного судопроизводства. Административно-процессуальный режим рассмотрения административных дел определяет порядок применения в административном судопроизводстве специальных МПЗ по административному иску.

4. Предварительная судебная защита в административном судопроизводстве – это комплексный процессуально-правовой институт, появление и развитие которого связаны с необходимостью решения общих и специальных задач судебного процесса и реализацией потенциала административной юстиции, обеспечивающей судебный контроль за деятельностью публичной администрации (ее должностных лиц, государственных и муниципальных служащих) и направленной на создание в стране *надлежащего* государственного управления и укрепление режима законности в сфере публичных правоотношений. Административная юстиция сыграла определяющую роль в выработке юридического стандарта

применения судами мер предварительной защиты по административному иску, а также в установлении критериев ее допустимости, приемлемости, пропорциональности и соразмерности.

5. Предварительная защита по административному иску – новая юридическая конструкция в административном процессуальном праве, со специальным правовым содержанием, конкретным предназначением, особым процессуальным правовым режимом судебного применения. *Юридическое значение* МПЗ обусловлено их направленностью: а) на обеспечение детализации, конкретизации и одновременно реализации права лица (гражданина, организации) на эффективную правовую защиту; б) своевременность и оперативность в создании гарантий судебной защиты; в) противодействие явной (реальной) опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, права, свободы и законные интересы которых защищаются направленным в суд административным иском; г) предупреждение наступления вредных последствий из-за невозможности или затруднительности защиты прав, свобод и законных интересов административного истца в случае, если МПЗ не будут приняты.

6. Институт предварительной защиты по административному иску является неотъемлемой частью *административно-процессуальной формы*. В этом качестве МПЗ по административному иску представляют собой *полноценный* (по наличию традиционных элементов и признаков института обеспечительных мер), *последовательный* (по этапам применения этих мер), *надлежащий* (приемлемый в процессуальном праве и способный обеспечить решение задач административного судопроизводства с учетом особенностей видов производства по отдельным категориям административных дел) и *адекватный* сложившимся в системе процессуального права юридическим стандартам *административно-процессуальный механизм*, содержащий достаточный потенциал своевременного предотвращения наступления вредных последствий для административного истца или неопределенного круга лиц (то есть до принятия окончательного решения по административному делу или до примирения сторон).

7. На основе действующего административного процессуального законодательства и положений процессуальной доктрины разработана концепция системы предварительной защиты по административному иску, которая включает следующие элементы: а) возможность применения МПЗ на

любой стадии (этапе) судопроизводства до момента вступления решения суда по административному делу в законную силу по мотивированному ходатайству заявителя или (в некоторых случаях) по инициативе суда; б) установление видов МПЗ, соответствующих характеру (особенностям) нарушенных прав, свобод и законных интересов истца, иных лиц и выбранному ими материально-правовому способу юридической защиты, а также определение процессуального порядка защиты исковых требований, содержащихся в административном исковом заявлении; в) определение цели и основной предпосылки для применения МПЗ (а именно: противодействие явной (реальной) опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, права, свободы и законные интересы которых защищаются направленным в суд административным иском; невозможность или существенное усложнение (затруднение) исполнения окончательного решения суда по административному делу); г) возможность обжалования участниками административного судопроизводства вынесенного судом определения о применении мер предварительной защиты; д) обязательность исполнения уполномоченными органами публичного управления (должностными лицами) определения суда о применении мер предварительной защиты по административному иску.

8. Установление в КАС РФ института предварительной защиты по административному иску является одним из важных оснований (аргументов), позволяющих обосновать предложение о необходимости разработки проекта федерального закона «Об административных процедурах» в рамках модернизации общего административного права. С целью унификации административного и административного процессуального права (в аспекте установления и осуществления общего судебного контроля за деятельностью административных органов и их должностных лиц) целесообразно в указанном законе определить и классифицировать все виды административных актов (например, об оспаривании, исполнении обязательства, проверке законности и действительности нормативного правового акта). Это, в свою очередь, будет способствовать установлению в КАС РФ видов МПЗ, конкретно применяемых судами в соответствующих правовых ситуациях по отдельным категориям административных дел. Такой подход способствовал бы укреплению принципа соразмерности применяемых МПЗ по административному иску.

9. *Условиями* применения судом МПЗ в административном судопроизводстве выступают *предпосылки*, возникающие из самой правовой возможности лица воспользоваться правом на защиту своих интересов посредством направления аргументированного ходатайства о применении МПЗ, с тем чтобы исключить в будущем ситуацию «неисполнимости» окончательного судебного решения по административному делу. К таким условиям, например, относятся: соответствие МПЗ содержащимся в заявлении истца требованиям; наличие непосредственной связи МПЗ с *предметом административного иска* (предметом административного или иного публично-правового спора); необходимость и достаточность планируемых к принятию МПЗ для полноценного исполнения судебного акта; пропорциональность наступления возможных последствий: для *ответчика* (или иных лиц; для обеспечения частных и публичных интересов) – в случае принятия судом МПЗ, и для *истца* – в случае непринятия МПЗ.

10. Эффективность МПЗ по административному иску определяется как соотношение (сопоставление) целей применения МПЗ с результатом действия административных процессуальных норм, регулирующих основания, условия, виды мер и порядок их применения. К критериям эффективности применения МПЗ по административному иску относятся: а) количество поступивших заявлений о применении МПЗ (количественный критерий), в том числе: соотношение количества определений о применении МПЗ и определений об отказе в их применении (возможный вариант – определений об оставлении без движения); соотношение числа определений о применении МПЗ по той или иной категории административных дел; б) отсутствие или снижение количества отмененных или измененных определений о применении МПЗ или отказе в их применении (качественный критерий); в) соблюдение оснований и условий применения МПЗ (соотносимость и соразмерность, целесообразность применения мер по конкретному административному правовому спору, пропорциональность избранной меры к незаконным правовым актам управления, решениям, действиям (бездействию) должностных лиц публичного управления).

11. На основе главных требований, предъявляемых к эффективности предварительной защиты по административному иску (полнота, рациональность, правильность выбора, пропорциональность и своевременность принимаемых судом МПЗ по административному иску; предотвращение необоснованного причинения вреда административному

истцу, другим лицам или неопределенному кругу лиц), формулируется следующий вывод. Эффективность предварительной защиты по административному иску обеспечивается нормативно определенной в КАС РФ процедурой ускоренного (быстрого, оперативного) рассмотрения заявления о применении МПЗ по административному иску, коротким процессуальным сроком приведения в исполнение определения суда о применении МПЗ, соблюдением оснований и условий при применении судом МПЗ, использованием потенциала судебского усмотрения при исполнении определения о применении МПЗ. Анализ результатов обжалования определений суда о применении МПЗ в административном деле (незначительный процент случаев обжалования решений о применении МПЗ) показывает надлежащее профессиональное судебное признание (большую «твердость» и законность) определений суда по указанному вопросу и их юридическую состоятельность. Апелляционная инстанция в подавляющем большинстве случаев оставляет в силе определения нижестоящих судов, что также подтверждает законность и обоснованность определений о применении или отказе в применении МПЗ по административному иску. Таким образом, важнейшими показателями эффективности применения МПЗ являются законность, обоснованность и целесообразность их применения судами в административном судопроизводстве в большинстве случаев.

12. В ходе обобщения судебной практики судов общей юрисдикции делается вывод о приоритетности выяснения судами в процессе применения МПЗ по административному иску следующих вопросов: а) наличия непосредственной связи МПЗ с *предметом административного иска* (предметом административного или иного публично-правового спора); б) соотносимости и соразмерности (пропорциональности) с заявленными исковыми требованиями (соответствия МПЗ содержащимся в заявлении истца требованиям); в) соответствия *объема (принуждающего правового потенциала)* МПЗ по административному иску содержанию и характеру исковых требований (требование «адекватности» личного интереса заявителя (или публичного интереса) мерам предварительной защиты, применения которых он желает; адекватности МПЗ складывающимся на практике административным ситуациям); г) необходимости и достаточности планируемых к принятию МПЗ для полноценного исполнения судебного акта; д) пропорциональности наступления возможных последствий для *ответчика* (или иных лиц, для обеспечения частных и публичных интересов)

– в случае принятия судом МПЗ, и для истца – в случае непринятия МПЗ; е) соответствия степени опасности причинения вреда (ущерба) правам, свободам и законным интересам административного истца масштабам такой опасности, характеру и конкретным проявлениям невозможности или чрезмерной затруднительности осуществления защиты административного истца; ж) обусловленности объективной необходимости предварительной защиты прав и законных интересов административного истца.

13. В результате проведенного исследования теоретических вопросов применения судами МПЗ по административному иску, изучения и анализа судебной практики применения МПЗ, а также обобщения итогов анкетирования судей судов общей юрисдикции (см. Приложение 2) обосновывается необходимость внесения в КАС РФ обозначенных ниже изменений применительно к институту предварительной защиты по административному иску:

1) дополнить ч.1 ст. 85 КАС РФ пунктом 3 следующего содержания:

«3) непринятие мер предварительной защиты способно усложнить, затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда по административному делу.»;

2) дополнить ст. 85 КАС РФ частью 2.1 следующего содержания:

«2.1. При рассмотрении административных дел меры предварительной защиты могут применяться по инициативе суда.»;

3) дополнить КАС РФ статьей 91.1 следующего содержания:

«Статья 91.1. Убытки и компенсации в связи с применением мер предварительной защиты по административному иску

1. Административный ответчик и другие лица, чьи права и (или) законные интересы нарушены мерами предварительной защиты, после вступления в законную силу судебного акта суда общей юрисдикции об отказе в удовлетворении административного искового заявления вправе требовать от лица, по заявлению которого были приняты меры предварительной защиты, возмещения убытков в порядке и в размере, которые предусмотрены гражданским законодательством, или выплаты компенсации.

2. Размер компенсации определяется судом в зависимости от характера нарушения и иных обстоятельств дела с учетом требований разумности и справедливости.

3. Иск о возмещении убытков или выплате компенсации предъявляется в суд общей юрисдикции, рассмотревший административное дело и принявший меры предварительной защиты по административному иску.».

14. С целью обеспечения единства практики применения судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску и повышения эффективности административного правосудия целесообразно подготовить проект постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих при применении судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску» на основе масштабного обобщения практики применения судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску. Разъяснения Верховным Судом Российской Федерации вопросов, возникающих в судебной практике при применении норм главы 7 «Меры предварительной защиты по административному иску» КАС РФ, будут способствовать: повышению эффективности административного правосудия; обеспечению быстрой (ускоренной) и надлежащей судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

**Теоретическая значимость исследования.** Главные выводы и положения диссертационной работы создают теоретический базис концепции мер предварительной защиты по административному иску. Диссертация дает полноценное, комплексное, системное и объемное представление о теории МПЗ по административному иску, предоставляет возможность уточнить и конкретизировать понятие, признаки, юридическое значение МПЗ, объяснить их юридическую природу, рассматривая как важнейший элемент административно-процессуальной формы. Созданная в работе теория МПЗ в административном судопроизводстве может служить основой для дальнейшего изучения главных проблем применения обеспечительных мер в процессуальном праве. Результаты обобщения судебной практики по применению предварительной защиты в административном судопроизводстве способствуют формированию теории системы эффективной правовой защиты субъективных публичных прав, модернизации как общего административного права, так и административного процессуального права. Основные научные положения исследования в обобщении вносят вклад в общую теорию предварительной защиты в административном процессуальном праве. Обоснованные автором выводы и предложения позволяют использовать их в будущем при изучении

института предварительной защиты с целью поиска новых направлений теоретико-прикладного анализа и достижения полезных результатов по данной тематике.

**Практическая значимость диссертации** состоит в том, что содержащиеся в ней теоретические обобщения, выводы и предложения могут быть полезными при проведении исследований по проблемам повышения эффективности судебной правовой защиты, совершенствования системы и структуры института предварительной защиты по административному иску, в правотворческой деятельности по модернизации административного процессуального законодательства. Отдельные выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в законотворческой деятельности, направленной на совершенствование как процедур применения МПЗ, так и административного судопроизводства в целом. Материалы исследования могут составить источниковую базу при написании учебно-методических работ и учебных пособий по учебным дисциплинам «Административное судопроизводство», «Административное право», «Административная юстиция», а также в процессе их преподавания. В настоящее время полученные соискателем результаты исследования по вопросам принятия судами МПЗ по административному иску используются при преподавании учебной дисциплины «Административное судопроизводство» на юридическом факультете ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет».

**Достоверность результатов проведенного исследования** подтверждается: глубоким анализом научных трудов по теории права, конституционному, административному, административному процессуальному праву, гражданскому и арбитражному процессу; использованием при написании диссертации как общенаучных, так и специальных методов научного познания; всесторонним изучением судебной практики и судебной статистики по административным делам, рассмотренным судами общей юрисдикции, а также результатами обобщения практики принятия судами МПЗ по административному иску; анкетированием 182 судей коллегий по административным делам судов общей юрисдикции.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании кафедры административного и

административного процессуального права и кафедры гражданского права и процесса ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет».

Основные положения, выводы и предложения, представленные в диссертации, нашли отражение в 29 научных трудах автора. Статьи содержатся как в научных журналах, так и в сборниках научных трудов, составленных по итогам пяти научно-практических конференций, в которых принимал участие соискатель. Общий объем опубликованного авторского материала составляет 27 п.л.

**Структура диссертации** обусловлена целями и задачами исследования, которые отражают ее содержание и научно-практическое значение, и состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения, списка нормативных правовых актов и специальной литературы по теме исследования, приложений (по итогам обобщения судебной практики и анализа судебной статистики).

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Введение** диссертационной работы представляет: обоснование актуальности обозначенной темы и степень ее разработанности; объект и предмет исследования, цели и задачи; методологическую и теоретическую основы; научную новизну и степень достоверности исследования, а также теоретическую и практическую значимости его результатов; аргументацию и апробацию выносимых на защиту положений; структуру работы.

**Первая глава «Предварительная защита в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции: основные теоретические положения и административное процессуальное регулирование»** состоит из четырех параграфов. В *первом параграфе «Понятие, признаки, задачи, функции и юридическое значение мер предварительной защиты по административному иску»* раскрываются понятие и предназначение МПЗ в административном судопроизводстве. *Главными целями* применения данных мер являются: обеспечение принятия окончательного решения по административному делу и его полноценного исполнения на практике (гарантирование *исполнимости* судебного акта, устранение невозможности или существенного усложнения (затруднения) исполнения окончательного решения суда по административному делу); противодействие явной (реальной) опасности нарушения прав, свобод и законных интересов

административного истца или неопределенного круга лиц, права, свободы и законные интересы которых защищаются направленным в суд административным иском. В широком смысле к приоритетным *задачам* применения МПЗ по административному иску относится обеспечение: 1) *эффективной правовой защиты* прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, предотвращения вреда (ущерба) лицам – участникам административного судопроизводства; 2) наступления *приостанавливающего (запрещающего)* действия оспариваемого административного акта, изданного органом публичной власти (запрета на совершение каких-либо административных действий, невозможности исполнения в течение определенного времени принятого должностными лицами органов публичной власти решения, проверка которого будет осуществляться в рамках установленных судебных процедур). Основными признаками МПЗ по административному иску выделены: *срочность*, их *временный* характер, *соотнесенность* МПЗ с заявленным иском требованием, *соразмерность* МПЗ заявленному требованию. Предварительная защита по административному иску имеет важное юридическое значение как для *повышения эффективности правосудия по делам*, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, так и для формирования надлежащего государственного управления и обеспечения законности административной деятельности. Важнейшими функциями МПЗ по административному иску названы *регулятивная* и *правоохранительная*.

Во *втором параграфе* «Предварительная защита по административному иску как новая юридическая конструкция и неотъемлемый элемент административно-процессуальной формы» обосновывается положение, что предварительная защита по административному иску стала новым процессуальным институтом, составляющим неотъемлемую часть *административно-процессуальной формы*. Предварительная защита по административному иску рассматривается в качестве *новой юридической конструкции* в административном процессуальном праве России, если учитывать известную новизну самого административного судопроизводства, обособленного в специальном процессуальном кодексе страны – КАС РФ. В процессуально-правовом плане МПЗ обеспечивают конструирование административной юстиции с учетом, главным образом, ее правозащитной функции и

надлежащего обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, организаций (юридических лиц). Развитие теории МПЗ по административному иску базируется на неперенном учете, как минимум, трех главных факторов, как то: развитие российского административного процессуального права; формирование процессуальных правовых основ административного судопроизводства; длительный период применения судами в гражданском и арбитражном процессах обеспечительных мер по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (судебная практика по административным делам). Установление предварительной защиты в структуре административного судопроизводства обусловлено, во-первых, общими и традиционными для всех видов осуществления судебной власти обеспечительными мерами в любом виде судебного процесса, а во-вторых, особенностями той правовой среды, называемой сферой административных и иных публичных правоотношений, в которой и появляются предпосылки как для функционирования общих институтов административного права (например, исполнительные органы государственной власти, государственная служба, правовые акты управления или административные акты), так и для возникновения административных и иных публичных споров, порождаемые при реализации административных полномочий властвующих субъектов права по отношению к иным участникам административно-правовых отношений. Именно сфера публичных правоотношений обуславливает общие и специальные характеристики организации и функционирования института предварительной защиты по КАС РФ. Кроме того, в настоящем параграфе детально исследуется вопрос о характерных чертах административно-процессуальной формы, анализируется ее взаимосвязь с материальными административно-правовыми отношениями.

В *третьем параграфе «Становление и развитие института мер предварительной защиты в системе российского административного судопроизводства (2000–2015 годы)»* кратко рассмотрен вопрос о нормативном установлении МПЗ по административному иску в первых проектах законов (кодексах) об административном судопроизводстве и до момента принятия КАС РФ (2000–2015 гг.). Теоретические представления о порядке нормативного процессуального правового установления и судебного применения МПЗ по административному иску развивались в указанный

период в рамках модернизации административной юстиции и системы судопроизводства.

В четвертом параграфе «Зарубежный опыт правового регулирования предварительной защиты в административном судопроизводстве» установлено, что зарубежная практика включения в судебную систему института предварительной защиты в административном судопроизводстве имела важное значение и для разработки института МПЗ по административному иску в КАС РФ. Проанализирована правовая регламентация предварительной защиты в административном судопроизводстве двух групп государств: 1) где этот институт сформировался несколько десятилетий назад (Великобритания, Германия, Франция, Бразилия, Сербия, Испания); 2) где законодательство об административном судопроизводстве развивалось при неприменимом учете законодательных моделей института предварительной судебной защиты в странах 1-й группы (страны 2-й группы – бывшие республики СССР, например, Азербайджанская Республика, Республика Армения, Кыргызская Республика, Украина). Отмечается, что анализ российской процессуальной модели МПЗ по административному иску позволяет предположить, что ее разработка основывалась в определенной степени и на *европейских стандартах* установления в законах модели процессуально-правового *гарантирования*: а) своевременной правовой защиты при разрешении в судах административно-правовых споров; б) требований, содержащихся в административном иске; в) устранения попыток противодействия производству исполнения судебного решения по административному делу; г) предотвращения причинения вреда (ущерба) правам, свободам и законным интересам.

**Глава вторая «Меры предварительной защиты по административному иску: виды, основания и порядок принятия»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе «Виды мер предварительной защиты по административному иску» рассматриваются (в соответствии с ч. 2 ст. 85 КАС РФ) следующие *виды* МПЗ в административном судопроизводстве: 1) *приостановление* судом полностью или в части *действия* оспариваемого решения; 2) *запрет* совершения определенных действий; 3) *иные* МПЗ по административному иску в случаях возникновения оснований для их применения. Вместе с тем в КАС РФ применительно к производствам по отдельным категориям административных дел устанавливаются и иные МПЗ

по административным исковым требованиям, среди которых можно, например, назвать: *запрет применения* оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца (ст. 211 КАС РФ); *приостановление действия* оспариваемого решения в части, относящейся к административному иску (ст. 223 КАС РФ); *приостановление деятельности* соответствующих организации и объединения, средства массовой информации (п. 1 ч. 2 ст. 263 КАС РФ); *приостановление деятельности объединения граждан*; *наложение ареста* на имущество соответствующих организации, объединения (п. 3 ч. 2 ст. 263 КАС РФ). Данный параграф содержит основательное рассмотрение как перечисленных, так и иных МПЗ по административному иску.

Во *втором параграфе «Общие условия, основания и порядок принятия мер предварительной защиты в административном судопроизводстве»* условиями применения судом МПЗ в административном судопроизводстве считаются *предпосылки*, возникающие из самой правовой возможности для лица воспользоваться правом на защиту своих интересов посредством направления аргументированного ходатайства о применении МПЗ. Основными условиями применения МПЗ в работе названы: соответствие МПЗ содержащимся в заявлении истца требованиям; наличие непосредственной связи МПЗ с *предметом административного иска*; необходимость и достаточность планируемых к принятию МПЗ для полноценного исполнения судебного акта; пропорциональность наступления возможных последствий для *ответчика* (или иных лиц, для обеспечения частных и публичных интересов) – в случае принятия судом МПЗ, и для *истца* – в случае непринятия МПЗ. К *основаниям* для принятия МПЗ относятся: 1) *явная опасность причинения вреда* (ущерба) правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; 2) *невозможность* или *затруднительность* осуществления защиты прав, свобод и законных интересов административного истца без принятия МПЗ; 3) *возможность появления ситуации усложнения*, затруднения или невозможности исполнения итогового решения суда по административному делу в случае непринятия МПЗ. В данном параграфе диссертации исследуются вопросы *необходимости* и *достаточности* МПЗ по административному иску, представляющие собой обязательные характеристики *оснований применения* этих мер и их эффективности. Применение судом МПЗ по

административному иску происходит в соответствии с процессуальными нормами, определяющими *общие условия, основания и порядок принятия МПЗ по административному иску.*

*Третий параграф «Доказывание необходимости применения судом общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску»* представляет анализ *обстоятельств*, которые подтверждают *основания* принятия МПЗ (в соответствии с заявленными требованиями о необходимости установления МПЗ они включаются в *предмет доказывания*), и *обстоятельств*, которые имеют юридическое значение для установления *условий* рассмотрения заявления административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц. Доказывание *обстоятельств*, подтверждающих необходимость, своевременность, полезность, важность для заявителя принятия судом МПЗ по административному иску, имеет особенности, связанные с характером и правовой природой дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Отдельным вопросом защиты прав и законных интересов административного ответчика с целью противодействия необоснованного принятия судом МПЗ по административному иску является *встречное обеспечение исковых требований*. Здесь может идти речь о *предотвращении значительного ущерба* публичным или частным интересам (п. 2 ст. 188 КАС РФ). Потенциал встречного обеспечения не должен быть направлен на нейтрализацию правозащитной функции МПЗ в административном судопроизводстве. В работе отстаивается мнение о целесообразности предпринять меры по внесению в КАС РФ правил, определяющих порядок возмещения убытков или выплаты компенсации в случае причинения принятыми в отношении стороны МПЗ по административному делу.

**Глава третья «Применение судами общей юрисдикции мер предварительной защиты по административному иску: основные проблемы, главные направления совершенствования, эффективность»** посвящена исследованию практических аспектов применения МПЗ по административному иску и состоит из трех параграфов. В *первом параграфе «Меры предварительной защиты по административному иску в практике судов общей юрисдикции: обобщение судебной практики и судебная статистика»* анализируются судебная практика и судебная статистика судов общей юрисдикции 11 субъектов Российской Федерации по применению

МПЗ по административному иску. Важнейшими показателями эффективности применения МПЗ в большинстве случаев выступают законность, обоснованность и целесообразность их применения судами. Был выявлен небольшой процент обжалований решений о применении МПЗ. Выносимые решения по апелляционным жалобам в подавляющем большинстве оставляют в силе определения нижестоящих судов, что подтверждает законность и обоснованность определений о применении или отказе в применении МПЗ по административному иску. Характерными для всей судебной практики являются и общие сложности применения МПЗ, одинаковые ошибки в применении соответствующих норм, что предопределяет потребность в выработке единых подходов к рассмотрению административных дел и принятию процессуальных документов в ходе судебного рассмотрения дела. В тексте диссертации приведены конкретные дела и решения (определения) судов по вопросам применения МПЗ.

Во *втором параграфе «Эффективность мер предварительной защиты по административному иску: понятие и критерии»* раскрывается потенциал административного процессуального института «меры предварительной защиты» и анализируется его эффективность как на уровне *правотворчества* (например, особенности юридической конструкции МПЗ по административному иску; специфика применяемых судами МПЗ в зависимости от вида административных дел), так и на уровне эффективности *применения* МПЗ (мотивированность определений о применении МПЗ; статистика удовлетворения судом заявлений о применении МПЗ; количество частных жалоб на судебные определения о применении МПЗ и результаты рассмотрения жалоб). Эффективность МПЗ может быть определена как соответствие целей применения МПЗ и юридических результатов действия административных процессуальных норм, устанавливающих основания, условия, виды и порядок применения судами общей юрисдикции МПЗ по административному иску. В данном параграфе изучаются факторы, влияющие на достижение эффективности применения МПЗ: 1) полнота, рациональность, пропорциональность принимаемых судом МПЗ по административному иску; 2) своевременность установления судебной защиты (своевременность применения МПЗ); 3) правильность выбора вида МПЗ; 4) предотвращение необоснованного и произвольного причинения вреда (недопустимого вреда) административному истцу, другим лицам или неопределенному кругу лиц; 5) обеспечение порядка процессуального

оформления применения МПЗ. К критериям эффективности применения МПЗ отнесены: количество поступивших заявлений о применении МПЗ по административному иску (*количественный критерий*); отсутствие или снижение количества отмененных или измененных определений о применении МПЗ или отказе в применении МПЗ (*качественный критерий*); соблюдение оснований и условий применения МПЗ (*соотносимость и соразмерность, целесообразность* применения МПЗ по конкретному административно-правовому спору; пропорциональность избранной МПЗ по отношению к незаконным административным актам, решениям, действиям (бездействию) должностных лиц публичного управления).

*Третий параграф «Основные проблемы применения мер предварительной защиты в административном судопроизводстве судами общей юрисдикции и направления совершенствования законодательства о предварительной защите по административному иску»* позволяет сделать общий вывод о том, что применение института предварительной защиты по КАС РФ в достаточной мере обеспечивает достижение задач административного судопроизводства. Вместе с тем анализ и обобщение судебной практики выявили проблемы, возникающие при применении МПЗ по административному иску: 1) достаточно большое число заявлений граждан и организаций о применении МПЗ по административному иску суды оставляют без удовлетворения; 2) суды, указывая в определениях о МПЗ на отсутствие оснований для применения МПЗ по административному иску, каких-либо существенных мотивов принятого решения об отказе в применении МПЗ не приводят, ограничиваются лишь воспроизведением положений ч. 1 ст. 85 КАС РФ; 3) административные истцы при обращении в суд с заявлением о применении МПЗ по административному иску в отдельных случаях сталкиваются с проблемой мотивированного формулирования в нем соответствующего требования; 4) формальный подход судей при формулировании мотивов отказа в применении МПЗ, в соответствии с которым отказ в принятии МПЗ фиксируется в виде одного из пунктов определения суда о подготовке дела к судебному разбирательству. Исходя из комплексного анализа выявленных в судебной практике проблем обосновываются предложения по улучшению порядка принятия МПЗ по административному иску.

В **заключении** диссертации кратко изложены главные теоретические положения, выводы и предложения по вопросам юридического значения и применения МПЗ по административному иску.

В **приложениях** представлены: анкета для судей коллегий по административным делам краевых (областных) судов и судей районных судов общей юрисдикции по вопросам применения МПЗ по административному иску; результаты анкетирования судей судов общей юрисдикции (изучены 182 анкеты); основные выводы, сделанные в ходе изучения результатов анкетирования судей судов общей юрисдикции.

**Основные положения диссертации нашли отражение в следующих научных публикациях общим объемом 27 п. л.:**

*1. Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук*

1. Стариков М. Ю. Предварительная судебная защита и институт «отлагательного действия» в административном судебном процессе (сравнительно-правовые аспекты) [Текст] / М. Ю. Стариков // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия : Философия. Социология. Право. – 2014. – № 22 (193). – Вып. 30. – С. 109–117 (0,8 п.л.).

2. Стариков М. Ю. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве – обязательный элемент административно-процессуальной формы [Текст] / М. Ю. Стариков // Административное право и процесс. – 2015. – № 3. – С. 76–78 (0,34 п.л.).

3. Стариков М. Ю. Надлежащее качество правовой регламентации административных процедур – основа полноценной системы предварительной защиты по административному иску [Текст] / М. Ю. Стариков // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 88 (0,07 п.л.).

4. Стариков М. Ю. Основания принятия мер предварительной защиты по административному исковому заявлению : установление и доказывание [Текст] / М. Ю. Стариков // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. – 2015. – № 1 (20). – С. 159–176 (1,1 п.л.).

5. Стариков М. Ю. Предварительная защита по административному иску в структуре административно-процессуальной формы [Текст] /

М. Ю. Старилов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. – 2016. – № 1 (24). – С. 149–159 (0,6 п.л.).

6. Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по обеспечению исковых требований административного истца : функции, виды и отдельные вопросы применения [Текст] / М. Ю. Старилов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. – 2017. – № 1 (28). – С. 199–217 (1,1 п.л.).

7. Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску в российском административном процессуальном праве : отдельные вопросы теории и правоприменения [Текст] / М. Ю. Старилов // Административное право и процесс. – 2017. – № 7. – С. 44–53 (1,1 п.л.).

8. Старилов М. Ю. Эффективность института мер предварительной защиты в административном судопроизводстве : постановка проблемы, условия и критерии применения, судебная практика [Текст] / М. Ю. Старилов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. – 2018. – № 2 (33). – С. 177–188 (0,8 п.л.).

9. Старилов М. Ю. «Взгляд» судей на институт мер предварительной защиты в административном судопроизводстве : опыт действия КАС РФ [Текст] / М. Ю. Старилов // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. – 2019. – № 1 (36). – С. 140–149 (0,7 п.л.).

## *II. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях*

10. Старилов М. Ю. Предварительная правовая защита по делам в административном судопроизводстве в системе модернизации судебной власти России [Текст] / М. Ю. Старилов ; Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации // Модернизация судебной системы в условиях международной интеграции : проблемы и перспективы : сб. науч. статей / под ред. О. И. Александровой, Ю. В. Мишальченко, Е. В. Трофимова. – СПб. : Дитон, 2014. – С. 157–166 (0,53 п.л.).

11. Старилов М. Ю. Приостанавливающее («отлагательное») действие судебного оспаривания как основная цель предварительной правовой защиты в административном судопроизводстве [Текст] / М. Ю. Старилов // Вестник Нижегород. гос. ун-та им. Н. И. Лобачевского. – 2014. – № 6. – С. 167–177 (1,1 п.л.).

12. Старилов М. Ю. Предварительная правовая защита в административном судопроизводстве : процессуальное правовое регулирование в европейских странах, государствах Центральной Азии и

Кавказа [Текст] / М. Ю. Старилов // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2014. – № 4 (27). – С. 58–87 (2,6 п.л.).

13. Старилов М. Ю. Предварительная защита по административному иску как способ осуществления судебного контроля в сфере административных и иных публичных правоотношений [Текст] / М. Ю. Старилов // Вестник Нижегород. гос. ун-та им. Н. И. Лобачевского. – 2015. – № 1. – С. 186–200 (1,4 п.л.).

14. Старилов М. Ю. Основные подходы к созданию теории предварительной защиты по административному иску в административном судопроизводстве Российской Федерации [Текст] / М. Ю. Старилов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения, 20 марта 2015 г.) : в 3 ч. / сост. Ю. Е. Аврутин, А. И. Каплунов. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та МВД России, 2015. – Ч. I. – С. 110–119 (0,4 п.л.).

15. Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты в системе административного судопроизводства : понятие и юридическое значение [Текст] / М. Ю. Старилов // Современные правовые проблемы административного судопроизводства и административного процесса : материалы I Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. студентов, аспирантов и молодых ученых : сб. статей / под науч. ред. К. В. Давыдова ; под общ. ред. Л. П. Чумаковой. – Новосибирск : Альфа-Порте, 2015. – С. 172–191 (0,8 п.л.).

16. Старилов М. Ю. Процессуальный правовой режим применения судом мер предварительной защиты по административному исковому заявлению (на примере проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) [Текст] / М. Ю. Старилов // Судебная реформа в России : прошлое, настоящее, будущее : материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. (Кутафинские чтения) : секция административного права / отв. ред. Э. П. Андрюхина ; под ред. Л. Л. Попова, Г. А. Кузьмичевой. – М. : Издат. центр Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2015. – С. 171–187 (0,7 п.л.).

17. Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску как форма охраны сферы административных и иных публичных правоотношений [Текст] / М. Ю. Старилов // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.-

практ. конф. (Омск, 28 ноября 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. – Омск : Омская юрид. акад., 2015. – С. 212–224 (0,5 п.л.).

18. Старилов М. Ю. Предварительная правовая защита (обеспечительные меры) как «новая» юридическая конструкция в административно-процессуальном праве России [Текст] / М. Ю. Старилов // Юридическая техника : ежегодник – 2015. – Н. Новгород : Нижегород. акад. МВД России, 2015. – № 9: Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки). – С. 736–743 (0,7 п.л.).

19. Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску как результат модернизации системы процессуальных средств защиты прав, свобод и законных интересов административного истца [Текст] / М. Ю. Старилов // Судебная власть и уголовный процесс. – 2015. – № 4. – С. 315–329 (1,2 п.л.).

20. Старилов М. Ю. Предварительная защита по административному иску по законодательству Российской Федерации : основные вопросы теоретической концепции и административного процессуального установления [Текст] / М. Ю. Старилов // Ежегодник публичного права – 2015 : Административный процесс. – М. : Инфотропик Медиа, 2015. – С. 247–273 (1,3 п.л.).

21. Старилов М. Ю. Предварительная защита как обеспечительно-процессуальный механизм в административном судопроизводстве Российской Федерации [Текст] / М. Ю. Старилов // Развитие правового регулирования в XXI веке : тенденции и перспективы : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посв. 140-летию НИУ «БелГУ» : сб. 1 (Белгород, 20–21 октября 2016 г.). – Белгород : ГИК, 2016. – С. 304–309 (0,3 п.л.).

22. Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску как новый процессуально-правовой институт : из цивилистического процесса в административный [Текст] / М. Ю. Старилов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 70–80 (1,3 п.л.).

23. Старилов М. Ю. Эффективность предварительной защиты по административному иску как временного судебного запрета [Текст] / М. Ю. Старилов // Публичная власть : реальность и перспективы : сб. науч. трудов по материалам науч.-практ. конф. (Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) / под ред. А. Ю. Соколова ; [ред. колл. А. Ю. Соколов и др.] ; Саратов. гос. юрид. акад. – Саратов : ИП Коваль Ю. В., 2017. – С. 144–149 (0,4 п.л.).

24. [Старилов М. Ю. ] [Текст] / М. Ю. Старилов // Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронеж. гос. ун-т. – 2-е изд., пересм. и доп. – Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2017. – Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ). – С. 637–669 (1,85 п.л.).

25. Старилов М. Ю. Актуальные проблемы судебной практики применения мер предварительной защиты по отдельным категориям административных дел (на примере Воронежской области) [Текст] / М. Ю. Старилов // Журнал административного судопроизводства. – 2018. – № 1. – С. 54–60 (0,7 п.л.).

26. Старилов М. Ю. Предварительная защита по административному иску в юридическом механизме осуществления активной роли суда и состязательности сторон при разрешении административных дел [Текст] / М. Ю. Старилов // Журнал административного судопроизводства. – 2018. – № 2. – С. 44–55 (1,4 п.л.).

27. Старилов М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску : юридическое значение и применение при реализации принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда [Текст] / М. Ю. Старилов // Ежегодник публичного права – 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. – М. : Инфотропик Медиа, 2018. – С. 267–289 (1,3 п.л.).

28. Старилов М. Ю. Административно-процессуальная форма : § 1 главы 2 ; Административное судопроизводство и сфера административных и иных публичных правоотношений : § 3 главы 2 ; Меры предварительной защиты по административному иску : понятие, особенности, юридическое значение и виды : § 1 главы 10 [Текст] / М. Ю. Старилов // Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата / Ю. Н. Старилов, С. Н. Махина, О. С. Рогачева ; под ред. Ю. Н. Старилова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. – С. 64–73 ; 244–274 (2,6 п.л.).

29. Старилов М. Ю. Становление и развитие института мер предварительной защиты по административному иску в России (2000–2015 годы) и нормативное правовое регулирование предварительной защиты в административном судопроизводстве других стран [Текст] / М. Ю. Старилов // Журнал административного судопроизводства. – 2019. – № 1. – С. 33–42 (1 п.л.).