

УДК 342.9

Доросинская Анна Михайловна, доцент кафедры административного и финансового права Крымского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева» (г. Симферополь), кандидат юридических наук

e-mail: dorosinskaya08@rambler.ru

Аблякимова Эльвина Эрнесовна, доцент кафедры административного и финансового права Крымского филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева» (г. Симферополь), кандидат юридических наук

e-mail: 6661931@mail.ru

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

Аннотация: статья посвящена проблемам применения мер предварительной защиты в административном судопроизводстве судами общей юрисдикции. Анализируются нормативная база (глава 8 КАС РФ) и научные подходы, включая зарубежный опыт (Германия, Франция, США). Выявлены системные недостатки: неопределенность критерия «явной угрозы», нарушение баланса интересов сторон, несовершенство механизмов встречного обеспечения и возмещения убытков. С учетом новейших изменений законодательства, предложены пути реформирования: конкретизация оценочных понятий, внедрение экстренных процедур (*référé*), совершенствование компенсационных механизмов. Обоснована необходимость комплексного обновления главы 8 КАС РФ.

Ключевые слова: меры предварительной защиты, административное судопроизводство, суды общей юрисдикции, КАС РФ, явная угроза, встречное обеспечение, возмещение убытков.

Dorosinskaya Anna Mikhailovna, Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law, Crimean Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "V.M. Lebedev Russian State University of Justice" (Simferopol), Candidate of Law

e-mail: dorosinskaya08@rambler.ru

Abyakimova Elvina Ernesovna, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Crimean Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "V.M. Lebedev Russian State University of Justice" (Simferopol), Candidate of Law

e-mail: 6661931@mail.ru

MAIN PROBLEMS OF APPLYING PRELIMINARY PROTECTION MEASURES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS BY GENERAL JURISDICTION COURTS

Abstract: The article is devoted to the problems of the application of preliminary protection measures in administrative proceedings by courts of general jurisdiction. The regulatory framework (Chapter 8 of the CAS of the Russian Federation) and scientific approaches, including foreign experience (Germany, France, USA) are analyzed. Systemic shortcomings have been identified: the uncertainty of the criterion of a "clear threat", a violation of the balance of interests of the parties, imperfection of mechanisms for counter-provision and compensation for losses. Taking into account the latest legislative changes, ways of reform are proposed: concretization of evaluative concepts, introduction of emergency procedures, improvement of compensation mechanisms. The necessity of a comprehensive update of Chapter 8 of the CAS of the Russian Federation is

substantiated.

Keywords: preliminary protection measures, administrative proceedings, courts of general jurisdiction, CAS of the Russian Federation, explicit threat, counter-provision, compensation for damages.

Правовое регулирование института предварительной защиты в административном судопроизводстве осуществляется главой 8 КАС РФ [5], содержащей статьи 85–90. Согласно части 1 статьи 85 КАС РФ, суд вправе по заявлению лица, участвующего в деле, или по собственной инициативе принять меры предварительной защиты административного иска, если до вынесения решения суда имеются обстоятельства, способные затруднить или сделать невозможным исполнение судебного акта, либо если существует явная угроза нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца.

В доктрине административного процессуального права институту предварительной защиты уделяется значительное внимание. В монографическом исследовании М.Ю. Старилова «Меры предварительной защиты по административному иску: теория, судебная практика, проблемы, эффективность» детально анализируются теоретические основы и практические аспекты применения указанных мер [8, с. 148]. Автор приходит к выводу о необходимости дальнейшего совершенствования законодательной регламентации.

В статье А.М. Востриковой исследуется правовая природа мер предварительной защиты в сравнении с обеспечительными мерами в арбитражном процессе, а также обосновывается их самостоятельное значение для современной судебной практики [3, с. 115]. М.А. Мойса выделяет актуальные проблемы и перспективы применения предварительной защиты в административном судопроизводстве, акцентируя внимание на неопределенности оценочных критериев [6, с. 315].

Значительный интерес представляет зарубежный опыт. В публикации «The legal nature of interim measures in administrative proceedings: Russian

specificities and challenges to public jurisdiction» (2023) проведен сравнительный анализ российского регулирования с моделями Германии, Франции и США. Авторы отмечают, что в германском праве применяется доктрина «баланса интересов», обеспечивающая структурированное судебское усмотрение, тогда как российская правовая система только начинает осваивать подобные подходы. Кроме того, указывается на отсутствие в российском законодательстве экстренных процедур (по аналогии с французским *référé* или американским временным запретительным приказом) [10].

Важнейшим импульсом для развития института стали акты судебного конституционного контроля. Постановлением Конституционного Суда РФ от 11.04.2024 № 17-П признаны неконституционными положения, ограничивающие полномочия суда по применению иных мер предварительной защиты, кроме запрета применения оспариваемого акта к административному истцу [1, с. 38]. Во исполнение данной правовой позиции принят Федеральный закон от 20.03.2025 № 37-ФЗ, которым статья 211 КАС РФ дополнена положением, позволяющим судам при оспаривании нормативных правовых актов, определяющих правовой режим объекта и условия его использования и (или) защиты, применять любые меры предварительной защиты [9].

Таким образом, нормативная база института предварительной защиты находится в стадии активного реформирования, а доктринальные исследования фиксируют сохраняющиеся пробелы и противоречия.

Анализ действующего законодательства, материалов судебной практики и научной литературы позволяет выделить комплекс системных проблем, препятствующих эффективному применению мер предварительной защиты судами общей юрисдикции.

Первая проблема – неопределенность оценочного критерия «явная угроза нарушения прав, свобод и законных интересов» (часть 1 статьи 85 КАС РФ). Законодатель не раскрывает содержание данного понятия, что порождает субъективизм судей. Как справедливо отмечается в литературе, отсутствие четких критериев применения обеспечительных механизмов ведет к

неединообразной судебной практике. В одних случаях суды признают достаточным сам факт оспаривания нормативного акта, в других – требуют представления доказательств конкретных действий ответчика, способных причинить вред [3, с. 113].

Вторая проблема – отсутствие экстренных предварительных процедур. В российском административном судопроизводстве не предусмотрена возможность оперативного (в течение нескольких дней) судебного вмешательства для предотвращения непоправимого вреда, тогда как во Франции действует процедура *référé*, а в США – временный запретительный приказ. Это снижает эффективность предварительной защиты в неотложных ситуациях.

Третья проблема связана с соразмерностью обеспечительных мер и балансом интересов сторон. Часть 2 статьи 85 КАС РФ требует, чтобы меры предварительной защиты соответствовали заявленным требованиям и не нарушали баланс интересов. Однако на практике суды не всегда проводят анализ наименее обременительных для ответчика мер. В зарубежных правовых системах (Германия) применяется доктрина «баланса интересов», обеспечивающая структурированное судебское усмотрение, тогда как российская практика только начинает осваивать подобные подходы.

Четвертая проблема – институт встречного обеспечения (статья 86 КАС РФ). Закон не содержит четких критериев для определения размера встречного обеспечения, что порождает риски как для заявителя (в случае завышенных требований суда), так и для ответчика (при заниженном размере). Отсутствие единой методики приводит к злоупотреблениям и фактически может блокировать доступ к правосудию.

Пятая проблема – механизм возмещения убытков, причиненных предварительной защитой (статья 89 КАС РФ). Процедура реализации этого права прописана крайне скупо. Отсутствует специальный порядок рассмотрения требований о возмещении убытков в рамках того же административного дела. Как отмечается в докладе по итогам научного

мероприятия, анализируется проблема отсутствия в КАС РФ норм о возможности возмещения убытков, причиненных мерами предварительной защиты по административному иску [1]. Заинтересованные лица вынуждены обращаться с самостоятельным иском, что приводит к затягиванию процесса и дополнительным издержкам.

Шестая проблема – инициативное применение мер предварительной защиты судом (часть 1 статьи 85 КАС РФ). На практике суды редко используют данное право, а при его реализации не всегда в достаточной мере мотивируют свое решение, что создает риск нарушения принципа состязательности.

Седьмая проблема – слабый механизм принудительного исполнения судебных решений и сохранение риска дисбаланса между презумпцией законности правового акта и необходимостью защиты индивидуальных прав.

Таким образом, существующий комплекс проблем свидетельствует о необходимости комплексного развития института предварительной защиты как ключевого элемента эффективной судебной защиты в сфере публичного права.

Пути решения выявленных проблем лежат в плоскости как совершенствования действующего законодательства, так и развития судебной практики, в том числе с учетом зарубежного опыта.

Первое направление – конкретизация оценочных понятий главы 8 КАС РФ. Представляется целесообразным дополнить статью 85 КАС РФ разъяснением критериев «явной угрозы» и «соразмерности», включив в нее примерный перечень обстоятельств, свидетельствующих о наличии таковой. В качестве ориентира может быть использована германская доктрина «баланса интересов», обеспечивающая структурированное судебское усмотрение.

Второе направление – внедрение экстренных предварительных процедур по аналогии с французской моделью *référé*, предусматривающей возможность быстрого судебного вмешательства для защиты фундаментальных прав, и американским институтом временного запретительного приказа. Адаптация указанных механизмов к российской правовой системе могла бы существенно повысить оперативность предварительной защиты.

Третье направление – совершенствование института встречного обеспечения (статья 86 КАС РФ) и возмещения убытков (статья 89 КАС РФ). В части встречного обеспечения целесообразно законодательно закрепить правила определения его размера, установив зависимость от цены иска и предполагаемых убытков ответчика, с учетом корреспондирующих норм АПК РФ и ГПК РФ. Для устранения пробелов в механизме возмещения убытков следует дополнить КАС РФ специальной статьей, регулирующей процедуру подачи и рассмотрения соответствующего заявления в рамках того же административного дела, а не посредством самостоятельного иска. Это позволит ускорить процесс и сократить издержки сторон.

Четвертое направление – развитие судебного нормотворчества. Принятие Пленумом Верховного Суда РФ разъяснений по вопросам применения главы 8 КАС РФ позволило бы унифицировать судебную практику и преодолеть существующие противоречия.

Пятое направление – дальнейшее расширение перечня допустимых мер предварительной защиты при оспаривании нормативных правовых актов. Федеральный закон от 20.03.2025 № 37-ФЗ уже предоставил судам право применять любые меры предварительной защиты, если оспариваемый нормативный правовой акт определяет правовой режим объекта и (или) условия его использования (эксплуатации) и (или) защиты. Как представляется, данное право может быть распространено и на иные категории административных дел, что требует дальнейшего реформирования статьи 211 КАС РФ.

Комплексное развитие института мер предварительной защиты, включая кодификацию стандартизированных критериев их применения (вероятность успеха и баланс интересов), внедрение экстренных процедур и совершенствование компенсационных механизмов, рассматривается в доктрине как ключевой элемент повышения эффективности судебной защиты в сфере публичного права.

Библиографический список

1. Анализ проблемы отсутствия в КАС РФ норм о возможности возмещения убытков, причиненных мерами предварительной защиты по административному иску : доклад по итогам круглого стола / под ред. М.Ю. Старилова. – Воронеж : ВГУ, 2023. – 45 с.

2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

3. Вострикова, А. М. Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве: роль и проблемы применения / А. М. Вострикова // Вопросы российской юстиции. – 2024. – № 32. – С. 112–119.

4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 01.07.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

6. Мойса, М. А. Применение мер предварительной защиты в административном судопроизводстве: проблемы и перспективы / М. А. Мойса // Стратегии устойчивого развития: социальные, экономические и юридические аспекты : сборник трудов V Всероссийской научно-практической конференции. – Чебоксары : ИД «Среда», 2024. – С. 311–315. – DOI 10.31483/r-115491.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2024 № 17-П «По делу о проверке конституционности статьи 85, части 4 статьи 87 и статьи 211 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д.В. Сергеева» // Российская газета. – 2024. – № 93. – 19 апр.

8. Старилов, М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску: теория, судебная практика, проблемы, эффективность : монография / М. Ю. Старилов. – Воронеж : Издательский дом

ВГУ, 2022. – 308 с. – ISBN 978-5-9273-3351-6.

9.Федеральный закон от 20.03.2025 № 37-ФЗ «О внесении изменения в статью 211 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2025. – № 13. – Ст. 1924.

10.The legal nature of interim measures in administrative proceedings: Russian specificities and challenges to public jurisdiction / Е. В. [и др.] // SciUp.org – 2023. – URL: <https://sciup.org/14134356> (дата обращения: 29.03.2026).