

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-2-482-503

Научная статья

## Срочные судебные решения во французском административном судопроизводстве

С.Е. Звягинцев

Федеральное казначейство,  
г. Москва, Российская Федерация,  
[stepan-zvyagintsev@mail.ru](mailto:stepan-zvyagintsev@mail.ru)

**Аннотация.** Институт срочных судебных решений по неотложным административным делам является особым порядком рассмотрения дел органами административной юстиции во Франции, позволяющим по ускоренной процедуре предписывать широкий спектр необходимых мер и максимально эффективно защищать законные интересы частных лиц в сфере публичного управления. Выделяются две основные категории срочных решений по неотложным административным делам, к каждой из которых отнесены три самостоятельных вида срочных судебных решений, различаемых в зависимости от их функционального предназначения. Процессуальные особенности принятия срочных судебных решений связаны с обязанностью французских административных судов устанавливать при рассмотрении соответствующих дел критерии неотложности и необходимости принятия тех или иных мер в срочном порядке. Данные критерии, являясь оценочными, конкретизируются судебной практикой французских административных судов, в соответствии с которой судья определяет, действительно ли существует угроза нанесения «незамедлительного» и «достаточно тяжкого» вреда интересам заявителя и действительно ли имеется необходимость в принятии срочных мер с учетом совокупности обстоятельств дела. При этом судья по неотложным делам не разрешает спор по существу, а устанавливает меры, носящие временный характер, которые могут быть изменены в ходе дальнейшего производства по делу. Обоснована целесообразность создания в российском законодательстве механизмов, аналогичных существующим во французском правовом регулировании срочных судебных решений по административным делам. В частности, автор предлагает расширить полномочия российских судей по приостановлению действия нормативных актов и решений при принятии судами мер предварительной защиты по административным искам.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административная юстиция, срочное судебное решение, обеспечительные меры, меры предварительной защиты по административному иску, Кодекс административной юстиции Франции, Кодекс административного судопроизводства России

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Благодарности.** Автор выражает благодарность кандидату юридических наук, доценту кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов Марине Анатольевне Штатиной за помощь в подготовке настоящей статьи.

*Дата поступления в редакцию: 14 октября 2020 г.*

*Дата принятия к печати: 15 апреля 2021 г.*

© Звягинцев С.Е., 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

**Для цитирования:**

Звягинцев С.Е. Срочные судебные решения во французском административном судопроизводстве // *RUDN Journal of Law*. 2021. Т. 25. № 2. С. 482—503. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-2-482-503

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-2-482-503

Research Article

## **Urgent applications in French administrative justice**

**Stepan E. Zvyagintsev**

Federal Treasury,  
*Moscow, Russian Federation,*  
stepan-zvyagintsev@mail.ru

**Abstract.** The institute of urgent judicial decisions is a special procedure for administrative justice bodies in France, which allows to prescribe effectively and quickly a wide range of necessary measures (from the appointment of expert examinations to the suspension of normative administrative acts) and to protect the legitimate interests of individuals and organizations. There are two main categories of urgent judicial decisions, accordingly their functional purpose. The procedural features of urgent judicial decisions are related to the obligation of the French administrative courts to establish conditions for urgency and the need to prescribe certain measures as a matter of urgency. These criteria, being evaluative, are specified by the jurisprudence of the French administrative courts, according to which the judge determines whether there is a threat of causing “immediate” and “sufficiently serious” harm to the interests of the applicant and whether there is a need to take urgent measures, taking into account the circumstances of the case. At the same time, the urgent applications judge does not consider the case, but sets temporary measures that can be changed in the course of further proceedings. The article suggests creating mechanisms in Russian law that are similar to those existing in the French legal regulation of urgent judicial decisions in administrative cases. In particular, the author suggests expanding the powers of Russian courts to suspend normative administrative acts and individual decisions when courts take measures of preliminary protection in administrative claims.

**Key words:** administrative proceedings, administrative justice, urgent judicial decision, provisional measures of protection, measures of preliminary protection in an administrative claim, Code of administrative justice of France, Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation

**Conflicts of interest.** The author has no potential and explicit conflicts of interest related to the manuscript.

**Acknowledgments.** The author expresses his gratitude to Marina A. Shtatina, candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Financial Law Department, Law Institute, RUDN University, for her assistance in preparation of this article.

*Article received 14th October 2020*

*Article accepted 15th April 2021*

**For citation:**

Zvyagintsev, S.E. (2021) Urgent applications in French administrative justice. *RUDN Journal of Law*. 25 (2), 482—503. (in Russian). DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-2-482-503

**Введение. Общая характеристика правового регулирования срочных судебных решений по административным делам во французском административном судопроизводстве**

В современных условиях высокого темпа возникновения, изменения и прекращения тех или иных правоотношений, а также повышения стандартов в сфере защиты прав и основных свобод человека важное значение приобретает способность органов административной юстиции эффективно и быстро предписывать необходимые меры предварительной защиты и рассматривать споры частных лиц с органами публичной администрации по ускоренной процедуре. Действительно, несвоевременное рассмотрение дел по определению не может считаться эффективным и лишается всякого смысла, если у судебных органов отсутствуют полномочия оперативно предупреждать наступление вредных последствий при реализации органами публичной администрации своих полномочий в отношении частных лиц, являющихся заведомо более слабой стороной в административном споре.

До конца 1970-х гг. срочные судебные решения по административным делам играли незначительную роль в судебно-административной практике Франции. Основная причина подобного положения заключалась в существенных недостатках действовавшего на тот момент правового регулирования. Прежде всего, в неотложном порядке не могли оспариваться решения властных органов об отказе в удовлетворении требований заявителя, которые, однако, могли наносить существенный ущерб правам заявителя (например, отказ иностранному гражданину в предоставлении вида на жительство или визы, отказ в выдаче разрешения на осуществление профессиональной деятельности и т. д.).

Другая не менее важная проблема заключалась в крайней медлительности органов административной юстиции, обусловленной как перегруженностью неотложными делами<sup>1</sup>, так и необходимостью их коллегиального рассмотрения и склонностью судей проводить тщательное рассмотрение материалов по делу в ущерб оперативности. Наконец, слабость механизма рассмотрения административных дел в неотложном порядке была вызвана ограниченностью полномочий административных судей, не имевших право ни приостанавливать действие оспариваемых административных актов, ни принимать в отношении властных органов судебных приказов (кроме случаев предписания судом органам публичной администрации передать административному заявителю те или иные документы)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Следует заметить, что за последнее десятилетие число регистрируемых неотложных административных дел во Франции удвоилось и в настоящее время составляет свыше 70 тысяч в год, что соответствует примерно одной трети от всех споров, подлежащих рассмотрению органами административной юстиции Пятой республики.

<sup>2</sup> См.: Vandermeeren, R. *Commentaire de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives*. Actualité Juridique Droit Administratif. 2000. Available at: <https://www.dalloz.fr> [Accessed 05th April 2020].

Необходимость пересмотра механизмов рассмотрения административных дел в неотложном порядке во Франции была поддержана развитием во второй половине XX в. представлений французского законодателя и доктринальных взглядов о принципе оперативности рассмотрения административных споров, в том числе в свете формирования общеевропейских стандартов осуществления судопроизводства в разумный срок.

Результатом начавшихся в октябре 1997 г. работ по подготовке соответствующей реформы законодательства стало принятие закона от 30 июня 2000 г. № 2000-597 о срочных судебных решениях органов административной юстиции, вступившего в силу с 1 января 2001 г.<sup>3</sup>

В результате указанной реформы срочные решения по неотложным административным делам разделены на две основные категории:

1) срочные судебные решения, предназначенные для предписания в кратчайшие сроки (или немедленно) мер, направленных на неотложное предотвращение негативных последствий, которые неминуемо наступят в связи с реализацией органами публичной администрации властных полномочий. К этой категории традиционно относятся следующие виды срочных решений:

— срочное судебное решение о приостановлении административного решения,

— срочное судебное решение об охране основных свобод,

— срочное судебное решение о применении обеспечительных мер,

2) срочные судебные решения, необходимые для принятия мер, которые, не являясь по своей сути неотложными, тем не менее необходимы для надлежащего и эффективного отправления правосудия по административным делам. Данная категория представлена следующими видами срочных решений:

— срочное судебное решение об установлении фактов, имеющих юридическое значение,

— срочное судебное решение о назначении мер по расследованию,

— срочное судебное решение об установлении предварительного возмещения<sup>4</sup>.

С учетом того, что современный французский административный процесс содержит детальное правовое регулирование института срочных судебных решений, которое дополняется обширной судебно-административной практикой Государственного совета Франции (далее — Государственный совет), в рамках настоящей статьи мы обозначим общие характеристики указанного института как особого порядка рассмотрения дел органами административной юстиции, затем последовательно рассмотрим особенности каждого из перечисленных

<sup>3</sup> См.: Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. Available at: <http://legifrance.gouv.fr> [Accessed 05th April 2020].

<sup>4</sup> См.: Stahl J.-H., Boulouis N., Dacosta B., Polge N., Lascombe M., Vandendriessche X. Code de justice administrative (annoté et commenté). 4<sup>ème</sup> édition. Paris: Editions Dalloz, 2019; Французский Кодекс административного правосудия (под ред. К. Беше-Головки, Э.В. Талапиной). М.: Проспект, 2019. Заметим, что помимо вышеуказанных основных видов срочных судебных решений во французском административном судопроизводстве предусмотрены процессуальные особенности принятия срочных судебных решений в налоговой сфере, в сфере государственного заказа и т. д. В рамках настоящей работы мы ограничимся анализом правового регулирования только основных видов срочных судебных актов французских административных судов.

видов срочных судебных решений, а также проведем их сравнительно-правовой анализ с аналогичными им мерами предварительной защиты по административному иску в российском законодательстве, в том числе с учетом отечественных доктринальных взглядов на дальнейшее развитие их правового регулирования.

С учетом статьи L. 511-2 Кодекса административной юстиции Франции (далее — Кодекс) не все административные судьи уполномочены принимать срочные решения, а только председатели административных трибуналов и административных апелляционных судов. Указанное полномочие осуществляют также судьи, обладающие стажем от двух лет или состоящие в должности первого советника. В Государственном совете полномочия по принятию срочных судебных актов реализуются председателем секции по рассмотрению административных споров и назначенными с этой целью государственными советниками<sup>5</sup>. Кроме того, по делам, представляющим особую сложность, сформировалась практика передачи административными судьями заявлений о принятии срочного судебного решения на коллегиальное рассмотрение.

Судья по срочным делам не разрешает спор по существу, а устанавливает меры, носящие временный характер, и принимает решение в кратчайшие сроки. Эти нормативные положения статьи L. 511-1 Кодекса влекут за собой ряд существенных правовых последствий.

Прежде всего, в силу временного характера принимаемых неотложных мер, судебный акт по срочным делам лишен того, что в отечественной правовой традиции называют «законной силой судебного решения». Однако это не означает, что срочные решения менее обязательны и не обладают признаком исполнимости, предусмотренным статьей 11 Кодекса для всех судебных актов органов административной юстиции. Отсутствие «законной силы судебного решения» в данном случае означает, что впоследствии судья, принявший срочное решение или разрешающий дело по существу, не связан первоначально установленными в срочном судебном акте мерами. Иными словами, судья в ходе дальнейшего производства по делу (если таковое будет иметь место) вправе принять иное по своей сути решение, в том числе противоположное изначальное. Так, на основании статьи L. 521-4 Кодекса по требованию любого заинтересованного лица административный судья вправе в любой момент при возникновении новых обстоятельств изменить предписанные им срочные меры или отменить их. Соответствующее требование может быть основано не только на новых обстоятельствах, но в том числе и на недостаточности уже принятых неотложных мер.

В силу того, что предписываемые административным судьей неотложные меры обладают временным характером, их реализация не должна влечь за собой необратимых последствий. Они также не должны приводить к последствиям, идентичным тем, которые могут наступить в случае признания оспариваемых административных актов ничтожными<sup>6</sup>. В противном случае заявитель получил

<sup>5</sup> См.: art. R. 122-23 du Code de justice administrative. Available at: <http://legifrance.gouv.fr> [Accessed 06th April 2020].

<sup>6</sup> Соответственно, судья по неотложным делам также не вправе признавать административные акты недействительными, что при любых обстоятельствах может быть результатом только полноценного рассмотрения административного спора (см.: решение Государственного совета от 9 марта 2005 г. по делу «Moinuddin» (№ 274509). Available at: <http://legifrance.gouv.fr> [Accessed 10th April 2020].

бы возможность добиваться признания актов органов публичной администрации недействительными вне полноценного административного спора, предусматривающего соблюдение всех правовых принципов, действие которых в рамках срочных процедур в определенной степени ограничено.

Неотложный характер административных дел предполагает упрощение процессуальных правил в ходе их рассмотрения, вплоть до ограничения действия существующих принципов административного судопроизводства. Именно благодаря упрощению процессуальных правил судья по неотложным делам получает возможность принимать срочное решение в кратчайшие сроки.

Так, на стадии обращения в суд с целью принятия неотложных мер Кодексом предусмотрена «фильтрация» заявлений, инициирующих процедуру принятия срочных судебных решений. Так, если заявленные требования не носят срочного характера или если их рассмотрение заведомо не подведомственно органам административной юстиции, а также если они являются неприемлемыми или недостаточно обоснованными, то судья по неотложным делам вправе мотивированным решением отклонить их без проведения состязательного судебного заседания с участием сторон<sup>7</sup>.

Стадия рассмотрения дела, оставаясь состязательной, также адаптирована к срочному характеру судопроизводства. Так, административный ответчик по неотложному делу обязан представить отзыв на заявление административного истца в кратчайшие сроки. В противном случае его доводы не учитываются административным судьей, причем без специального предупреждения об этом со стороны суда<sup>8</sup>. Суд в этом случае вправе установить предельно ограниченный срок для представления административным ответчиком отзыва<sup>9</sup>.

Значимой особенностью рассмотрения срочного дела является возможность административного судьи не проводить судебное заседание с участием сторон, если он сочтет это необязательным. Вместе с тем подобная возможность не предусмотрена при принятии срочных судебных решений о защите основных свобод и приостановлении административного решения и, при определенных обстоятельствах, судебных актов о применении обеспечительных мер, а также в случае, когда разрешение срочного дела производится по первой и последней инстанции<sup>10</sup>.

Срочное судебное решение передается сторонам немедленно и любыми средствами. Решение вступает в силу в тот день, когда его получила сторона, обязанная его исполнить. При этом административный судья вправе предусмотреть, что судебное решение вступает в силу немедленно с момента его вынесения. В случае необходимости резолютивная часть срочного судебного

<sup>7</sup> См.: art. R. 122-23 du Code de justice administrative. Указанный мотивированный судебный акт административного судьи может быть оспорен в кассационном порядке: см., напр.: решение Государственного совета от 9 апреля 2004 г. по делу «Comm. de Drancy» (№ 263759). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 06.04.2020).

<sup>8</sup> См.: art. R. 522-4 du Code de justice administrative. Available at: <http://legifrance.gouv.fr> [Accessed 18th April 2020].

<sup>9</sup> См.: art. R. 532-2, R. 541-2 du Code de justice administrative. Available at: <http://legifrance.gouv.fr> [Accessed 10th April 2020].

<sup>10</sup> См.: постановление Европейского Суда по правам человека от 23 февраля 1994 г. «Fredin c. Suède». Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int> (дата обращения: 10.04.2020).

решения, содержащая исполнительную надпись, вручается сторонам по окончании заседания<sup>11</sup>.

Правила о подведомственности неотложных споров также упрощаются с точки зрения установления их связи с основным административным спором. Так, административный судья вправе принять срочное решение, если существует *возможность* того, что рассмотрение соответствующих требований по основному административному иску подведомственно органам административной юстиции. В случае сомнений в правовой природе основного спора административный судья вправе рассмотреть заявление о принятии неотложных мер, если представленные в нем требования не являются заведомо несовместимыми с основным административным иском.

Несмотря на то что во Франции действует принцип запрета вынесения судебных решений о неподсудности административных дел (Zvyagintsev, 2014), административный судья, придя к выводу о неподсудности заявленных истцом требований, вправе принять решение об отказе в их рассмотрении вместо передачи материалов заявления суду, уполномоченному рассматривать дело в соответствии с правилами определения подсудности<sup>12</sup>.

По общему правилу судебные акты, принимаемые в срочном порядке, могут быть оспорены в апелляционных или в кассационных инстанциях в течение двух недель с момента принятия. Однако принятые в первой инстанции срочные судебные решения об охране основных свобод обжалуются по общему правилу в апелляционном порядке в Государственном совете, который разрешает дело по существу в течение 48 часов.

Срочные судебные решения о приостановлении действия административных актов и о применении обеспечительных мер, принятые по первой и последней инстанции, могут быть оспорены в кассационном порядке в Государственном совете, который рассматривает дело коллегиальным составом, и вправе разрешить его по существу. Срочные судебные решения о назначении мер по расследованию, об установлении фактов, имеющих юридическое значение, и об установлении предварительного возмещения, принятые по первой инстанции, с учетом того, что указанные категории дел не являются неотложными, могут быть оспорены в апелляционном порядке в административных апелляционных судах и в кассационном порядке в Государственном совете. В случаях, когда Государственный совет уполномочен рассматривать неотложное дело в качестве суда первой инстанции (например, при оспаривании декретов правительства Франции), он разрешает дело также и по последней инстанции.

### **Срочные судебные решения по неотложным делам**

Приступая к рассмотрению процессуальных особенностей первой категории срочных судебных решений, прежде всего следует рассмотреть признак

<sup>11</sup> См.: art. R. 522-7 du Code de justice administrative. Исполнительная надпись позволяет стороне немедленно обратиться к судебным приставам с целью принудительного исполнения соответствующего судебного решения. Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 11.04.2020).

<sup>12</sup> См.: art. R. 522-8-1 du Code de justice administrative. Available at: <http://legifrance.gouv.fr> [Accessed 14th April 2020].

«неотложности» как главного и необходимого условия для принятия административным судом решений в соответствующем порядке.

По мнению Государственного совета, чтобы установить признак неотложности, административный судья должен определить, действительно ли существует угроза нанесения «незамедлительного» и «достаточно тяжкого» вреда интересам заявителя. При этом административный судья, указывая в своем решении мотивы, которыми он руководствовался при его принятии, обязан «объективно и в совокупности»<sup>13</sup> учесть частные и публичные интересы и обеспечить их баланс. Это означает, что судья соотносит ущерб, который может быть нанесен интересам заявителя административными актами или действиями (бездействием) органов публичной администрации, с негативными последствиями для общества, которые могут возникнуть от приостановления административных решений или временного прекращения тех или иных действий (бездействия) властных структур.

Срочное судебное решение о приостановлении административного решения (*référé en suspension d'une décision*)<sup>14</sup> представляет особый интерес для исследования, так как подразумевает полномочие французского административного судьи в неотложном порядке приостанавливать действие как выраженных (в том числе устных), так и подразумеваемых административных решений<sup>15</sup>, в том числе об отказе в удовлетворении требований заявителя. Кроме того, в рассматриваемом порядке могут также оспариваться двусторонние акты, например, административные контракты<sup>16</sup>. Вступая в противоречие с общим законодательным запретом приостановления решений органов публичной администрации при их оспаривании, подобный механизм в определенной степени нарушает фундаментальный принцип исполнимости административных решений<sup>17</sup>. Заметим, что действия или бездействие органов публичной администрации не могут быть обжалованы в рассматриваемом срочном порядке с целью их приостановления.

<sup>13</sup> См.: решение Государственного совета от 22 марта 2002 г. по делу «Préfet des Alpes-Maritimes et Société Sud-est assainissement» (№ 229562). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 14.04.2020).

<sup>14</sup> Во французском административном праве термины «решение» (*décision*) и «акт» (*acte*) имеют близкое значение и используются в схожих коннотациях. Так, согласно статье L. 200-1 французского Кодекса взаимоотношений между обществом и администрацией (*Code des relations entre le public et l'administration*) под актами понимаются односторонние административные акты, имеющие характер решения и не имеющие такового (*actes administratifs unilatéraux décisifs et non décisifs*). Административные акты, имеющие характер решения, включают в себя нормативные акты, индивидуальные акты и иные ненормативные акты, имеющие характер решения. Они также могут обозначаться термином «решение» (*décision*) или в зависимости от ситуации, обозначаются в качестве нормативных решений, индивидуальных решений и решений, не являющихся ни нормативными, ни индивидуальными. Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 10.08.2020).

<sup>15</sup> Подразумеваемое (или «молчаливое») решение органа публичной администрации во Франции означает, как правило, согласие с требованиями заявителя. Подробнее о подразумеваемых решениях см.: (Kassia, 2011).

<sup>16</sup> См.: решение Государственного совета от 2 декабря 2015 г. по делу «Sté. Orange» (№ 386979). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 20.04.2020).

<sup>17</sup> См.: art. L. 4 du Code de justice administrative. С учетом указанной статьи Кодекса, если иное не предусмотрено специальными положениями законодательства, административные иски заявляемые, направляемые в суд, не обладают приостанавливающим действием, кроме случаев его предписания судом. Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 04.04.2020).



Если административное решение (в том числе и об отказе в удовлетворении требований заявителя) оспаривается с целью признания его недействительным или изменения его содержания, то административный судья вправе принять решение о полном или частичном приостановлении либо его исполнения, либо определенных последствий, вызванных его действием. При этом оспариваемый административный акт не должен быть полностью исполненным, иначе возможность приостановления его действия закономерно исключается.

Приостановление действия административного решения является временным и не должно приводить к последствиям, которые наступают в случае признания решений органов публичной администрации недействительными в ходе полноценного судебного контроля. При этом приостановление спорного решения должно быть обусловлено неотложностью и наличием серьезных оснований для сомнений в его законности. Если административный судья принимает решение приостановить действие административного акта, то рассмотрение основного дела о признании спорного акта недействительным или изменении его содержания проводится в кратчайшие сроки<sup>18</sup> с целью недопущения правового вакуума.

При принятии срочных судебных решений о приостановлении административных решений (как и в случае срочных судебных решений об охране основных свобод) стороны немедленно и любыми средствами уведомляются о дате и времени судебного заседания. С учетом необходимости рассмотреть дело в кратчайшие сроки на органы публичной администрации возлагается обязанность принять все возможные меры по защите своих интересов в ходе судебного заседания<sup>19</sup>.

В отличие от иных видов срочных дел совместно с заявлением о приостановлении административного решения в неотложном порядке заявитель обязан подать основной административный иск о признании спорного акта недействительным. Вместе с тем судебная практика Государственного совета предусмотрела важное исключение из этого правила для случаев, при которых заявитель обязан соблюдать досудебный порядок обжалования спорного акта. В подобных ситуациях, не дожидаясь ответа органа публичной администрации, одновременно с обращением в суд с требованием о приостановлении административного решения в неотложном порядке, заявитель обязан представить суду доказательства его обращения в орган публичной власти с целью досудебного урегулирования спора<sup>20</sup>.

Кроме того, приостанавливая административный акт, судья вправе по собственной инициативе или по требованию заявителя возложить на орган публичной администрации определенные обязанности. Например, административный судья может обязать властный орган повторно рассмотреть обращение

<sup>18</sup> См.: art. L. 521-1 du Code de justice administrative. Available at: <http://legifrance.gouv.fr> [Accessed 17<sup>th</sup> May 2020].

<sup>19</sup> См.: решение Государственного совета от 22 марта 2002 г. по делу «Ministre de la justice c. Caze» (№ 244279). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 21.04.2020).

<sup>20</sup> См.: решение Государственного совета от 26 апреля 2001 г. по делу «Fondation Lenal» (№ 231870). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 21.04.2020).

заявителя в течение определенного срока<sup>21</sup> или принять любые другие меры с учетом предмета спора и неотложного характера дела. В случае необходимости судья также вправе установить астрент (т. е. прогрессивно возрастающую пеню, взыскиваемую судом с целью понуждения к исполнению обязательства или возложенной обязанности) за неисполнение органом публичной администрации предписанных ему обязанностей<sup>22</sup>. Вместе с тем, административный судья не вправе предписать органу публичной администрации в неотложном порядке принять меры, имеющие необратимый характер (в ином случае указанные меры закономерно теряют временный характер), а также своим решением подменять акт органа публичной администрации, что может быть результатом рассмотрения основного административного иска (Bonichot, Cassia & Poujade, 2011).

Создание во французском административном судопроизводстве механизма срочного судебного решения об охране основных свобод (*référé en sauvegarde d'une liberté fondamentale*, «*référé-liberté*») является одним из наиболее значимых нововведений реформы 30 июня 2000 г., в соответствии с которым административный судья на основании обращения заявителя вправе в течение 48 часов предписать любые меры, необходимые для защиты основных свобод от угрозы нанесения тяжкого и заведомо противоправного ущерба заявителю, исходящей от органа публичной администрации или от организации, наделенной публичными полномочиями<sup>23</sup>. Ущерб основным свободам может быть результатом как конкретного действия или бездействия властных органов, так и исполнения их административных актов, и в зависимости от условий его нанесения административный судья по своему усмотрению назначает меры по его предотвращению.

Возникновение механизма срочного судебного решения об охране основных свобод стало закономерным результатом критики недостаточно эффективной защиты прав граждан органами административной юстиции от дискреционного усмотрения органов публичной администрации (Bobotov, 1994). Заметим, что Кодекс не содержит понятия основных свобод и их определенного перечня. Квалификация тех или иных свобод в качестве основных осуществляется Государственным советом, который склонен к расширительному толкованию этого понятия. Так, к основным свободам он относит, в частности, право собственности, свободное осуществление избирательных прав, свободу слова, собрания и обмена мнениями, свободу религиозных убеждений, принцип самостоятельного разрешения вопросов местного самоуправления и т. д. (Monsebernard, 2020).

Принимая срочное решение о защите основных свобод, французский административный судья располагает обширным арсеналом мер, направленных

<sup>21</sup> См.: решение Государственного совета от 1 февраля 2002 г. по делу «Frehel» (№ 241204). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 22.04.2020).

<sup>22</sup> См.: решения Государственного совета от 22 августа 2002 г. по делу «Comm. de Vallauris» (№№ 245624-245627): административный суд предписал органу публичной администрации рассмотреть декларацию о проводимых работах в течение 15 дней, а также установил астрент в размере 1 000 евро за каждый день просрочки исполнения предписания. Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 22.04.2020).

<sup>23</sup> См.: art. L. 521-2 du Code de justice administrative. Available at: <http://legifrance.gouv.fr> [Accessed 22<sup>nd</sup> April 2020].

на недопущение их нарушения. Так, судья вправе предписать временное изменение условий применения административного акта<sup>24</sup>, обязать уполномоченный властный орган немедленно рассмотреть заявление на выдачу паспорта<sup>25</sup> и т. д.

С учетом положений статьи L. 521-2 Кодекса в ходе принятия срочного судебного решения об охране основных свобод судья также вправе приостанавливать действие административных актов при условии, что их применение наносит тяжкий и заведомо противоправный ущерб основным свободам. Соответственно, в заявлении о принятии срочных мер, направленных на охрану основных свобод, может содержаться требование о неотложном приостановлении административного решения (Chabanol, 2001; Charpus, 2008). При этом заявители не вправе в качестве правового основания для одного и того же заявления одновременно со статьей L. 521-2 Кодекса указывать статью L. 521-1 Кодекса, устанавливающую порядок принятия срочного судебного решения о приостановлении административного решения<sup>26</sup>.

Механизм принятия срочного судебного решения о применении обеспечительных мер (*référé conservatoire*, «*mesures utiles*») был создан еще на основании закона от 28 ноября 1955 г. и сохранен после реформы 2000 г. Если приостановление административных решений и защита основных свобод в неотложном порядке востребованы прежде всего гражданами и организациями, то неотложное применение обеспечительных мер чаще всего используется самими органами публичной администрации. Так, властные органы часто прибегают к рассматриваемому виду срочных судебных решений в целях выдворения лиц с незаконно занимаемых ими помещений или территорий, принадлежащих публично-правовым образованиям.

Обеспечительные меры по своей природе являются правоохранительными, так как они направлены на предотвращение наступления либо усугубления ущерба, возникновения противоправной ситуации, а также на обеспечение соблюдения прав и законных интересов заинтересованной стороны. Соответственно, рассматриваемые меры применяются судом путем возложения обязанностей воздержаться от конкретных действий либо предпринять их<sup>27</sup>. Вместе с тем по общему правилу реализация указанных мер не должна препятствовать исполнению административных актов. Также административный судья не вправе предписывать обеспечительные меры, имеющие регламентарный характер или

---

<sup>24</sup> Например, немедленное изменение установленного порядка проведения систематических «полных личных обысков» («*fouilles intégrales*») в местах лишения свободы, нарушающего конституционный принцип уважения достоинства, который подразумевает право каждого не быть подвергнутым бесчеловечному и унижительному обращению (см.: решение Государственного совета от 6 июня 2013 г. по делу «Section française de l'observatoire international des prisons» (№ 368816). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 19.04.2020).

<sup>25</sup> См.: решение Государственного совета от 4 декабря 2002 г. по делу «Gonzague» (№ 252051). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 20.04.2020).

<sup>26</sup> См.: решение Государственного совета от 28 февраля 2001 г. по делу «Philippart et Lesage» (№ 230112). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 21.04.2020).

<sup>27</sup> В случае необходимости судья также вправе установить астрент за неисполнение органом публичной администрации установленных в судебном акте обязанностей.

направленные на контроль соблюдения правового регулирования<sup>28</sup>, а также обязывать органы публичной администрации принимать нормативные акты<sup>29</sup>.

Помимо общего требования о *неотложности* обеспечительных мер обязательным условием является *необходимость* их применения, наличие которой административный судья устанавливает исходя из совокупности обстоятельств дела. Условие о необходимости принимаемых мер приобретает ключевое значение в случаях истребования у органов публичной администрации принятых в отношении заявителей административных актов, с целью, например, их дальнейшего оспаривания в судебном порядке. Так, административный иск, для обоснования которого заявитель в срочном порядке истребует административные акты и сведения, не должен быть заведомо неприемлемым и не подведомственным органам административного юстиции<sup>30</sup>.

Следует отметить, что процессуальные особенности принятия каждого из трех рассмотренных видов срочных судебных решений не позволяют заявителю объединить в одном заявлении требования о приостановлении административного решения, об охране основных свобод и о применении обеспечительных мер. При этом, в соответствии со сложившейся судебной практикой, в случае объединения заявителем в одном иске требований, относящихся к разным видам срочных судебных решений, административному судье надлежит самостоятельно выделить среди них основные и принять по ним срочное судебное решение с учетом соответствующих процессуальных особенностей, не рассматривая при этом требования о принятии мер, имеющих с учетом обстоятельств дела второстепенный характер<sup>31</sup>.

Непрерывный рост числа срочных дел, рассматриваемых французскими административными судами в неотложном порядке, свидетельствует о востребованности данного института. В настоящий момент развитие французского законодательства и судебной практики направлено на расширение области их применения и на повышение эффективности принимаемых судей неотложных мер по его собственной инициативе с учетом конкретных обстоятельств дела<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> См.: решение Государственного совета от 23 октября 2015 г. по делу «Debray» (№ 383938). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 21.04.2020).

<sup>29</sup> См.: решение Государственного совета от 29 мая 2002 г. по делу «Synd. «Lutte pénitentiaire» (№ 247100). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 21.04.2020).

<sup>30</sup> См.: решение Государственного совета от 6 июня 1980 г. по делу «Mme Amiel» (№ 17547): заявитель в срочном порядке истребовал административное досье, на основании которого должностное лицо органа публичной администрации обосновало свое разрешение на увольнение заявителя по экономическим причинам. В силу того, что рассмотрение основного административного иска, для обоснования которого необходимо указанное досье, относится к подведомственности административных судов и иск не является заведомо неприемлемым, передача досье заявителю признана необходимой мерой. Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 21.04.2020).

<sup>31</sup> См., напр.: решения Государственного совета от 28 февраля 2001 г. по делу «Philippart et Lesage» (№ 230112), от 9 апреля 2004 г. по делу «Synd. national Force ouvrière des personnels de préfecture» (№ 258376). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 21.04.2020).

<sup>32</sup> См.: Le juge des référés. Les dossiers thématiques du Conseil d'État, décembre 2015. Available at: <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/dossiers-thematiques/le-juge-des-referes> [Accessed 15<sup>th</sup> June 2020].

## Судебные решения по неотложным делам, приравненные к срочным

Переходя к рассмотрению второй категории срочных решений, отметим, что они приравниваются к срочным постольку, поскольку их принятие в ускоренном порядке продиктовано соображениями эффективности отправления правосудия по административным делам. При этом срочность в принятии решения не обусловлена теми или иными неотложными обстоятельствами по делу.

Правовое регулирование срочного судебного решения об установлении фактов, имеющих юридическое значение (*référé-constat*), существует во Франции достаточно давно, а именно с момента вступления в силу закона от 22 июля 1889 г. Современное правовое регулирование предусматривает, что если требования заявителя направлены исключительно на установление конкретных обстоятельств, то административный судья вправе назначить эксперта для незамедлительной фиксации определенных в судебном акте фактов, которые могут стать основанием для основного административного спора<sup>33</sup>. При этом назначенный административным судьей эксперт устанавливает исключительно материальные факты, не относящиеся к вопросам права.

Очевидно, что сфера применения рассматриваемого вида срочного судебного решения весьма широка. Вместе с тем наиболее часто процедура принятия рассматриваемого вида срочного судебного решения применяется для установления состояния объектов недвижимости (например, для описания состояния дорожного покрытия на месте дорожно-транспортного происшествия, состояния зданий и территорий, которым мог быть нанесен ущерб вследствие осуществления тех или иных работ). Объектом назначаемой административным судьей экспертизы может выступать также состояние движимого имущества, например, поврежденного транспортного средства<sup>34</sup>.

Кроме того, эксперт может быть назначен административным судьей с целью установления условий госпитализации и лечения, а также состояния здоровья после произведенной операции или лечения, условий содержания лиц в местах лишения свободы или местах размещения иностранных граждан, ожидающих выдворения за пределы Франции, или с целью анализа документов, представленных в рамках общественного рассмотрения проекта экспроприации имущества.

Хотя возможность вынесения рассматриваемого вида срочных судебных решений не обусловлена неотложностью дел (условие о неотложности для данного вида срочных решений было отменено декретом от 22 ноября 2000 г.), административный судья обязан оценивать *необходимость* в установлении тех или иных фактов. Так, в принятии такого срочного судебного решения может быть отказано, если документы, подтверждающие фактические обстоятельства, уже существуют или если полномочия по их установлению принадлежат компетентным органам<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> См.: art. R. 531-1 du Code de justice administrative.

<sup>34</sup> См.: решение Государственного совета от 18 ноября 1959 г. по делу «Départ. de Constantine». Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 17.05.2020).

<sup>35</sup> См.: решение Государственного совета от 26 июля 1982 г. по делу «SA Sous-traitants associés de l'électronique» (№ 40701): заявителю отказано в требовании о принятии срочного судебного решения об установлении фактов, имеющих юридическое значение, по причине имеющейся у него возможности

В силу того, что в результате принятия рассматриваемого вида срочного судебного решения происходит только установление фактов, административный суд вправе не проводить состязательное судебное заседание и может принять решение, основываясь исключительно на доводах заявителя. При этом закон устанавливает обязанность немедленной передачи возможным ответчикам заключения эксперта, представленного по результатам исполнения срочного судебного решения<sup>36</sup>. Административный судья также вправе направить заявление лица об установлении фактов возможным ответчикам<sup>37</sup>, которые смогут участвовать при осуществлении экспертизы и представлять свои замечания, впоследствии приобщаемые к материалам основного административного дела.

Заявитель, чье требование в принятии срочного судебного акта об установлении юридически значимых фактов было отклонено, а равно административный ответчик, в случае открытия производства по основному административному иску вправе оспорить такое решение в апелляционном порядке. При этом возможные ответчики оспаривать в апелляционном порядке срочное судебное решение об установлении юридически значимых фактов не вправе.

Отказ в ходе реформы 1988 г. от неотложности требований как обязательного критерия для вынесения срочных решений о назначении мер по расследованию (*référé-instruction*) позволил административным судьям принимать их с целью обеспечения надлежащего отправления правосудия по административным делам. Установление тех или иных фактов до открытия производства по основному административному иску позволяет сторонам оценить свои перспективы в случае полноценного судебного разбирательства и при необходимости рассмотреть возможность примирения в досудебном порядке.

На основании абзаца 1 статьи R. 532-1 Кодекса судья по неотложным делам при поступлении на его рассмотрение несложного дела, а также в отсутствие предварительного административного акта вправе предписать любые необходимые меры для проведения расследования или осуществления экспертизы. При этом судья по неотложным делам располагает теми же полномочиями по принятию мер, что и при расследовании обстоятельств по основному административному иску (истребование документов и сведений у органов публичной администрации, допрос свидетелей и т. д.).

При проведении расследования на основании рассматриваемого срочного судебного решения эксперт может обладать более широкими полномочиями, чем в случае его назначения при вынесении срочного судебного решения об установлении фактов, имеющих юридическое значение. В частности, судья по срочным делам по результатам проведенной экспертизы вправе наделить эксперта полномочиями, направленными на примирение сторон<sup>38</sup>.

---

обращения с соответствующей целью к судебным приставам. Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 18.05.2020).

<sup>36</sup> См.: art. R. 531-1 (al. 2) du Code de justice administrative. Available at: <http://legifrance.gouv.fr> [Accessed 14<sup>th</sup> June 2020].

<sup>37</sup> См.: решение Государственного совета от 9 января 1985 г. по делу «Soc. manufacture du Val de Vienne» (№ 58067). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 15.04.2020).

<sup>38</sup> См.: решение Государственного совета от 11 февраля 2005 г. по делу «Organisme de gestion du Cours du Sacré-Coeur» (№ 259290). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 18.05.2020).

При этом эксперт вправе разрешать только вопросы, связанные с фактическими обстоятельствами дела, воздерживаясь от разрешения вопросов права. Однако его процессуальная роль остается значительной, а круг разрешаемых им вопросов — максимально широким. В ходе административных споров об ответственности органов публичной администрации (например, в случае нанесения повреждений недвижимому имуществу) эксперт может быть уполномочен не только установить характер и размер ущерба, но и установить его причины, уточнить объем и характер работ, необходимых для ограничения наносимого ущерба или его предотвращения в дальнейшем<sup>39</sup>.

Как и в случае принятия срочного судебного решения об установлении юридически значимых фактов, назначение мер по расследованию на основании срочной судебной процедуры допускается только в том случае, если они будут признаны административным судом *необходимыми*. Так, условие о необходимости мер считается невыполненным, если экспертиза уже была проведена, или если отсутствует перспектива рассмотрения основного административного спора в силу, например, истечения срока давности для обращения в суд<sup>40</sup>. В неотложном назначении экспертизы также может быть отказано, если административный судья придет к выводу, что заявитель может самостоятельно получить те или иные сведения<sup>41</sup> или если назначение экспертизы будет одинаково эффективно в ходе производства по основному административному иску<sup>42</sup>.

Правовое регулирование срочного судебного решения об установлении предварительного возмещения (*référé-provision*) было введено декретом от 2 сентября 1988 г. № 907 и фактически скопировано с аналогичного института, возникшего во французском гражданском процессе с принятием декрета от 17 декабря 1973 г.<sup>43</sup>. Перенесение подобного механизма во французское административное судопроизводство является прямым следствием отмеченной еще в 1970-е гг. тенденции «превращения» административного судьи в судью по экономическим спорам в связи с растущим участием государства в экономической деятельности.

Подобный вид срочного судебного решения позволяет кредиторам в упрощенном порядке взыскать сумму по задолженности, наличие которой существенно не оспаривается должником, в то время как установление точной суммы долга может потребовать длительного судебного процесса<sup>44</sup>. В определенных случаях вынесение рассматриваемого вида срочного судебного решения

<sup>39</sup> Также в ходе экспертизы могут быть исследованы вопросы о состоянии здоровья лица, пострадавшего в результате дорожно-транспортного происшествия, степени завершенности работ, осуществляемых для города и их соответствия тем или иным нормам, о причинах неисправностей при предоставлении услуг телефонной связи и т. д.

<sup>40</sup> См.: решение Государственного совета от 30 декабря 2002 г. по делу «Office public d'habitation de Nice» (№ 241793). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 17.05.2020).

<sup>41</sup> См.: решение Государственного совета от 13 декабря 1995 г. по делу «Ville d'Aulnay-sous-Bois» (№ 171914). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 17.05.2020).

<sup>42</sup> См.: решение Государственного совета от 30 сентября 1998 г. по делу «Assoc. 3M France» (№ 199166). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 17.05.2020).

<sup>43</sup> См.: art. 809 (al. 2) du Code de procédure civile. Available at: <http://legifrance.gouv.fr> [Accessed 17<sup>th</sup> May 2020].

<sup>44</sup> Например, возмещение в пределах не оспариваемой ответчиком суммы (см.: решение Административного апелляционного суда г. Марсель от 4 декабря 1997 г. по делу «Soc. nat. de construction Quillery»),

может полностью разрешить разногласия сторон и исключить дальнейшее судебное разбирательство.

Самостоятельность рассматриваемого срочного судебного решения закреплена декретом 22 ноября 2000 г., отменившим обязательное наличие требований кредитора по основному административному иску в качестве необходимого условия для вынесения срочного судебного решения об установлении предварительного возмещения. Очевидно, что это в значительной степени ускорило и упростило процедуру получения заявителями искомого возмещения. Одновременно вышеуказанным декретом было предусмотрено право должника в течение двух месяцев обратиться в суд, компетентный рассматривать основной административный иск, с целью окончательного установления суммы долга<sup>45</sup>.

Сама возможность принятия срочного судебного решения обусловлена наличием «существенно не оспоримых обязательств». В соответствии со сложившейся судебной практикой Государственного совета, «чтобы считать обязательство существенно не оспоримым, судья по неотложным делам обязан удостовериться, что, исходя из представленных сторонами материалов, возможно установить наличие обязательства с достаточной степенью определенности»<sup>46</sup>.

Заметим, что факт оспаривания должником наличия обязательств сам по себе также не исключает возможность присуждения предварительного возмещения. Чтобы административный судья учел возражения должника, его доводы должны обладать признаком «существенности». При этом следует обратить внимание на то, что должник не вправе обосновывать свои возражения против наличия обязательств тем, что последние основаны на незаконном, по его мнению, акте, который не был ни отменен, ни в установленном порядке не был признан недействительным.

Оценка существенного характера возражений отнесена к усмотрению административного судьи, основанному на конкретных обстоятельствах дела. При этом судья по неотложным делам обязан максимально полно обосновать (что не свойственно остальным видам срочных судебных решений) в своем решении мотивы, послужившие основанием для присуждения возмещения или отказа в этом. Кроме того, административный судья не связан размером денежных средств, заявленным кредитором при обращении в суд. Вместе с тем ограничением для судьи выступает размер денежных средств, не оспариваемый существенным образом.

Если впоследствии при рассмотрении основного административного иска суд не поддержит позицию судьи по неотложным делам, то сумма денежных средств, выплаченных в качестве предварительного возмещения, может быть полностью или частично возвращена. Кроме того, согласно статье R. 541-1 Кодекса

---

возмещение государственному служащему суммы, эквивалентной денежному содержанию, которой он должен был получить (см.: решение Государственного совета от 16 декабря 2005 г. по делу «Lacroix» (№ 274545), возмещение суммы в качестве покрытия расходов на проведение экспертизы (решение Административного апелляционного суда г от 30 июня 2006 г. по делу «Maison de la retraite La Seigneurie»). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 18.05.2020).

<sup>45</sup> См.: art. R. 541-4 du Code de justice administrative. Available at: <http://legifrance.gouv.fr> [Accessed 14<sup>th</sup> June 2020].

<sup>46</sup> Решение Государственного совета от 6 декабря 2013 г. «M. Thévenot» (№ 363290). Режим доступа: <http://legifrance.gouv.fr> (дата обращения: 18.05.2020).



административный судья вправе (в том числе по собственной инициативе) с целью защиты имущественных интересов должника поставить обязанность должника уплатить денежное возмещение в зависимость от предоставления кредитором гарантии. Подобный механизм позволяет предотвратить риск невозвращения денежных средств, уплаченных в качестве предварительного возмещения долга (например, в случае несостоятельности кредитора).

### **Меры предварительной защиты по административному иску в российском законодательстве в свете французского опыта**

Становление института мер предварительной защиты по административному иску в российском законодательстве происходило поэтапно и его сравнительно недавнее нормативное закрепление в принятом в 2015 г. Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации<sup>47</sup> (далее — КАС РФ), позволяет исследователям делать первые обобщенные выводы о его эффективности для административного судопроизводства (Starilov, 2018, 2019). Представители отечественной науки административного права подчеркивают значимость мер предварительной защиты в административном судопроизводстве (Yastrebov, 2016; Sokolov & Lakaev, 2015), а также исследуют пути совершенствования указанного института (Luparev, 2015; Glodina, 2018; Kotlyarova, 2020).

Российские ученые обращают внимание на существенное сходство регулирования мер предварительной защиты по административному иску и норм арбитражного и гражданского процессов, предусматривающих применение обеспечительных мер, при наличии специфических правил, свойственных для административного судопроизводства (Borisov & Lagvilava, 2015). Вместе с тем они отмечают, что значение мер предварительной защиты по административному иску заключается в защите прав административного истца от действия оспариваемого акта, от продолжения нарушения прав истца в период рассмотрения административного иска, а также в защите его имущественных интересов и обеспечении исполнения будущего судебного решения (Yarkov (ed.), 2016). При этом «необходимость такой защиты обусловлена тем, что пока длится судебный процесс, защищаемое административным истцом материальное право может превратиться в фикцию в результате действия оспоренного административного акта, способного привести к непоправимым последствиям, которые делают затруднительным или невозможным полноценное восстановление его status quo ante и реальное исполнение судебного решения» (Zelentsov & Yastrebov, 2017).

Рассматривая существенные различия между срочными судебными решениями во французском административном судопроизводстве и мерами предварительной защиты по административному иску, предусмотренными главой 7 КАС РФ, прежде всего обратим внимание, что Кодекс предоставляет французскому административному судье право полностью приостановить действие как индивидуальных административных актов (как выраженных, так и подразумеваемых), так и актов нормативного содержания. В отличие от французского законодательства, статья 211 КАС РФ предусматривает, что по

<sup>47</sup> СЗ РФ. 09.03.2015. № 10. Ст. 1391.

административному иску об оспаривании нормативного правового акта суд вправе установить меру предварительной защиты только в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений *исключительно в отношении* административного истца. Что касается административных дел об оспаривании решений, действий органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, статья 223 КАС РФ устанавливает, что суд вправе приостановить действие оспариваемого решения *в части, относящейся к административному истцу*, или приостановить совершение в отношении административного истца оспариваемого действия. Вместе с тем представляется, что ограничение действия административных актов исключительно в отношении административных истцов не соответствует задачам административного судопроизводства, закрепленным в статье 3 КАС РФ, так как допускает исполнение оспариваемых (и соответственно — потенциально незаконных) актов в отношении неопределенного круга лиц.

В этой связи М.Ю. Старилов приходит к выводу, что «...законодатель дает возможность суду запретить применение оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений только в отношении административного истца. Следовательно, законные интересы третьих лиц пострадать вряд ли смогут, ибо самим ходатайством о принятии меры предварительной защиты административный истец стремится избежать вредных для него правовых и материальных последствий» (Starilov, 2017). Однако, именно в результате запрета применения спорного правового акта исключительно к административному истцу и одновременного допущения его действия к неопределенному числу лиц может быть нанесен ущерб максимально широкому кругу лиц, в отношении которых принят потенциально незаконный правовой акт.

При этом также остается неясным, как соотносятся упомянутые положения статьи 211 КАС РФ с положениями части 1 статьи 85 КАС РФ, в которых существование «явной опасности нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или *неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление* (выделено мною. — С.З.)» недвусмысленно упомянуто в качестве основания для принятия мер предварительной защиты.

Также представляется, что высказываемая некоторыми исследователями гипотеза о том, что приостановление действия правового акта создает «дополнительные возможности ... для злоупотребления правами и уклонения от исполнения обязанностей, предусмотренных нормативными правовыми актами, при предъявлении ими необоснованных исков об оспаривании этих актов» (Nikitin, 2016) также подлежит критическому анализу с точки ее несоответствия принципам законности и справедливости при рассмотрении и разрешении административных дел, установленным в статье 9 КАС РФ.

Кроме того, обращают на себя внимание существенные отличия в обеспечении гласности при принятии российскими и французскими судами мер предварительной защиты по административному иску. Действующие положения части 3 статьи 87 КАС РФ предусматривают, что заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску рассматривается судом без извещения лиц, участвующих в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня поступления заявления в суд или после устранения в заявлении

выявленных судом недостатков. Заявление о замене мер предварительной защиты по административному иску также рассматривается без извещения лиц, участвующих в деле, и соответственно при этом не требуется проведения судебного заседания<sup>48</sup>. Представляется, что для всестороннего рассмотрения дела стороны должны уведомляться судом о дате и времени судебного заседания любыми средствами, однако их неявка на судебное заседание не может быть препятствием для принятия соответствующих мер предварительной защиты. Кроме того, следует рассмотреть возможность введения в КАС РФ обязанности административных ответчиков представлять отзыв на административный иск в установленный судом срок, одновременно увеличив срок вынесения судом определения о применении мер предварительной защиты.

Не представляется возможным согласиться с предложениями о введении в КАС РФ положений о праве административного ответчика и других лиц, чьи права и (или) законные интересы нарушены мерами предварительной защиты, после вступления в законную силу судебного акта об отказе в удовлетворении административного искового заявления, требовать от лица, по заявлению которого были приняты меры предварительной защиты, возмещения убытков в порядке и размере, которые предусмотрены гражданским законодательством, или выплаты компенсации (Starilov, 2020:17). Подобные предложения фактически подразумевают возложение на административного истца ответственности за недостаточную обоснованность принятия судом мер предварительной защиты, что по меньшей мере является спорным. Очевидно, что риск возложения на административных истцов гражданско-правовой ответственности за качество отправления правосудия по административным делам значительно снизит уровень правовой защиты административных истцов и нивелирует их заинтересованность в использовании мер предварительной защиты по административному иску. А это вряд ли отвечает задаче обеспечения доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений, установленной в статье 3 КАС РФ.

Таким образом, дальнейшее развитие отечественного законодательства, судебной практики и доктрины о мерах предварительной защиты по административному иску видится в расширении сфер и выявлении особенностей их применения, а также в повышении прозрачности и эффективности административного судопроизводства при применении судами мер предварительной защиты.

### Заключение

Французский административный судья, обладая возможностью принимать различные виды срочных решений, располагает реальными и гибкими полномочиями по безотлагательному разрешению самого широкого спектра вопросов, связанных с отправлением властных полномочий органами публичной администрации.

---

<sup>48</sup> См.: пункт 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

Что касается института мер предварительной защиты по административному иску в российском законодательстве, то его дальнейшее развитие возможно за счет снижения так называемых «транзакционных издержек», то есть недопущения неоправданного использования дополнительных ресурсов (в том числе временных) для достижения судебными органами искомого для сторон по делу правового результата.

Думается, что в рамках КАС РФ могут в той или иной степени быть реализованы идеи, на которых основывается французское правовое регулирование срочных судебных решений по административным делам, в том числе о расширении полномочий российских судей по приостановлению действия нормативных и индивидуальных административных актов (что будет способствовать укреплению режима законности и авторитета судебной власти), о механизме предварительного возмещения (позволит оперативно разрешать самый широкий спектр административных дел, избегая необоснованного затягивания срока их рассмотрения).

Представляется, что использование французского опыта для целей развития института мер предварительной защиты в российском административном судопроизводстве (который вне всякого сомнения содержит себе значительный потенциал) позволит усилить гарантии соблюдения прав граждан и организаций еще на стадии возникновения спора, ускорить производство по административным делам, а также будет способствовать становлению отечественного административного судопроизводства как эффективного средства правовой защиты.

С учетом значительного влияния института мер предварительной защиты административному иску на государственное управление (в том числе по причине возможности приостановления судами действия административных актов), целесообразно развивать его исключительно в русле соблюдения баланса частных и публичных интересов, процессуальной экономии и установления допустимых пределов судебского усмотрения при назначении мер предварительной защиты. Только в этом случае внедрение новых правовых механизмов обеспечения судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций в российском административном судопроизводстве будет способствовать совершенствованию института мер предварительной защиты по административному иску.

### References / Список литературы

- Beshe-Golovko, K. & Talapina, Je.V. (eds.) (2019) *French Code of Administrative Justice*. Moscow, Prospekt Publ. (in Russian).  
 Французский Кодекс административного правосудия / под ред. К. Беше-Головко, Э.В. Талапиной. М.: Проспект, 2019. 448 с.
- Bobotov, S.V. (1994) *Justice in France (textbook)*. Moscow, EAB Publ. (in Russian).  
*Боботов С.В.* Правосудие во Франции: учебное пособие. М.: ЕАВ, 1994. 198 с.
- Bonichot, J.-C., Cassia, P. & Poujade, B. (2011) *Les Grands arrêts du contentieux administratif* [Major judgments in administrative litigation]. 3<sup>ème</sup> édition. Paris: Editions Dalloz. (in French).
- Borisov, A.N. & Lagvilava, R.P. (2018) *Commentary to the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation of March 8, 2015 No. 21-FZ (article-by-article, 2nd ed., reissue and add.)*. Moscow, Justicinform Publ. (in Russian).

- Борисов А.Н., Лагвилава Р.П. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ: (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2018. 544 с.
- Chabanol, D. (2001) *Code de justice administrative (annoté et commenté)*. 6<sup>ème</sup> édition. Paris, Editions Le Moniteur. (in French).
- Chapus, R. (2008) *Droit du contentieux administratif*. 13<sup>ème</sup> édition. Paris, Editions Montchrestien. (in French).
- Glodina, A.V. (2018) The active role of the court in administrative proceedings in the application of precautionary measures. *Journal of the administrative proceedings*. (2), 56—58. (in Russian).  
Глодина А.В. Активная роль суда в административном судопроизводстве при применении мер предварительной защиты // Журнал административного судопроизводства. 2018. № 2. С. 56—58.
- Kassia, P. (2011) Implied Decisions in the French Administrative Law. In: Khabrieva T.Ya. & Marku J. (eds.). *Administrative Procedures and Control in the Light of European Experience*. Moscow, Statut Publ. pp. 194—219. (in Russian).  
Кассиа П. Подразумеваемые решения в административном праве Франции // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 194—219.
- Kotlyarova, V.V. (2020) On Pre-Trial Defense Measures against an Administrative Claim in Administrative Proceedings. *Court's Administrator*. (1), 16—20. (in Russian).  
Котлярова В.В. О мерах предварительной защиты по административному иску в административном судопроизводстве // Администратор суда. 2020. № 1. С. 16—20.
- Luparev, E.B. (2015) The relevance and proportionality of the measures of provisional protection in administrative complaint. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 3 (22), 97—103. (in Russian).  
Лунарев Е.Б. Соотносимость и соразмерность мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 3 (22). С. 97—103.
- Monsebernard, M.S. (2020) Référé d'urgence: le référé-liberté. In: *Répertoire de contentieux administratif*. Available at: <https://www.dalloz.fr> [Accessed 20<sup>th</sup> June 2020]. (in French).
- Nikitin, S.V. (2016) Issues of Legal Regulation of Judicial Compliance Assessment of Legality of Regulatory Legal Documents. *Russian Justice*. (S1), 162—172. (in Russian).  
Никитин С.В. Проблемы правового регулирования судебного контроля за законностью нормативных правовых актов // Российское правосудие. 2016. Специальный выпуск к IX Всероссийскому съезду судей. С. 162—172.
- Stahl, J.-H., Boulouis, N., Dacosta, B., Polge, N., Lascombe, M. & Vandendriessche, X. (2019) *Code de justice administrative (annoté et commenté)* [Code of administrative justice (annotated and commented)]. 4<sup>ème</sup> édition. Paris, Editions Dalloz. (in French).
- Starilov, M.Ju. (2017) Preliminary protection measures for an administrative claim as a new Processual Legal Institute: from the Civil Process to the administrative. *Journal of the administrative proceedings*. (1), 70—80. (in Russian).  
Старилов М.Ю. Меры предварительной защиты по административному иску как новый процессуально-правовой институт: из цивилистического процесса в административный // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 70—80.
- Starilov, M.Ju. (2018) Effectiveness of the institution of measures of preliminary protection in administrative proceedings: statement of the problem, conditions and criteria of application, judicial practice. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2 (33), 176—188. (in Russian).  
Старилов М.Ю. Эффективность института мер предварительной защиты в административном судопроизводстве: постановка проблемы, условия и критерии применения, судебная практика // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 2 (33) С. 176—188.
- Starilov, M.Ju. (2019) “View” of Judges of Institute of Measures of Preliminary Protection in Administrative Legal Proceedings: Experience of Operation of the Code of Administrative

- Legal Proceedings of the Russian Federation. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 1 (36), 140—149. (in Russian).
- Стариков М.Ю. «Взгляд» судей на институт мер предварительной защиты в административном судопроизводстве: опыт действия КАС РФ // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 1 (36). С. 140—149.
- Starilov, M.Ju. (2020) *Preliminary Protection Measures in Administrative Proceedings in General Jurisdiction Courts*. Author. dis. ... of Candidate of Legal Science. Nizhny Novgorod. (in Russian).
- Стариков М.Ю. Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2020. 32 с.
- Sokolov, A.Ju. & Lakaev, O.A. (2015) Legal Regulation Preliminary Measures of Protection in Administrative Lawsuit. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 4 (23), 183—189. (in Russian).
- Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правовая регламентация мер предварительной защиты по административному иску // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 4 (23). С. 183—189.
- Vandermeeren, R. (2000) Commentaire de la loi № 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives. In: *Actualité Juridique Droit Administratif*. Available at: <https://www.dalloz.fr> [Accessed 23<sup>rd</sup> June 2020]. (in French).
- Yarkov, V.V. (ed.) (2016) *Commentary on the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation (article-by-article, scientific and practical)*. Moscow, Statut Publ. (in Russian).
- Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2016. 1295 с.
- Yastrebov, O.A. (2016) Provisional remedies as the concept of administrative legal proceedings. *Administrative law and procedure*. (12), 13—18. (in Russian).
- Ястребов О.А. Меры предварительной защиты как институт административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 13—18.
- Zelentsov, A.B. & Yastrebov, O.A. (2017) *Judicial Administrative Law: Textbook for University Students Enrolled in the Specialty “Jurisprudence”*. Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), Law Institute. Moscow, Statut Publ. (in Russian).
- Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. М.: Статут, 2017. 768 с.
- Zvyagintsev, S.E. (2014) Principles for determining the jurisdiction of administrative courts in France. *State and Law*. (2), 106—108. (in Russian).
- Звягинцев С.Е. Принципы определения подсудности административных споров во Франции // Государство и право. 2014. № 2. С. 106—108.

#### Об авторе:

**Звягинцев Степан Евгеньевич** — сотрудник Управления информационной инфраструктурой, Федеральное казначейство; 101000, Российская Федерация, г. Москва, Златоустинский Большой пер., д. 6, стр. 1

**SPIN-код: 9511-4745**

*e-mail*: [stepan-zvyagintsev@mail.ru](mailto:stepan-zvyagintsev@mail.ru)

#### About the author:

**Stepan E. Zvyagintsev** — deputy section head, the IT-Infrastructure Department, central office, Federal Treasury; 6/1 Bol'shoy Zlatoustinskiy pereulok, Moscow, 101000, Russian Federation

**SPIN-code: 9511-4745**

*e-mail*: [stepan-zvyagintsev@mail.ru](mailto:stepan-zvyagintsev@mail.ru)