

На правах рукописи

Величко Михаил Борисович

ФОРМА И ПОРЯДОК СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ПО ДЕЛАМ ОБ ОСПАРИВАНИИ
РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ
ВЛАСТИ, ВЛЕКУЩИХ ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2023

Диссертация выполнена на кафедре гражданского права и процесса и международного частного права юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»

Научный руководитель: **Ситкарева Елена Витальевна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса и международного частного права юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»

Официальные оппоненты: **Исаенкова Оксана Владимировна**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Никитин Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства юридического факультета ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Туманова Лидия Владимировна, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры судебной власти и правоохранительной деятельности юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет».

Защита диссертации состоится «19» февраля 2024 года в ___ час. 00 мин. на заседании Диссертационного совета ПДС 0900.009 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, дом 6, ауд. 347.

С диссертацией можно ознакомиться в Учебно-научном информационном библиотечном центре (Научной библиотеке) ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, дом 6.

Объявление о защите размещено на сайтах ВАК и РУДН: <https://vak.minobrnauki.gov.ru>, <https://www.rudn.ru/science/dissovet>

Автореферат разослан «___» _____ 20__ г.

Ученый секретарь диссертационного совета ПДС 0900.009,
кандидат юридических наук

Гроник И.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Поскольку субъективные гражданские права, свободы и законные интересы могут осуществляться в гражданском и административном порядке, их судебная защита при нарушении – соответственно в гражданском судопроизводстве и административном судопроизводстве – в рамках оспаривания решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти. Отсутствие нормативной базы, регламентирующей административное судопроизводство, являлось одной из причин, препятствующих исследованию механизма правового регулирования публичных правоотношений в единстве и во взаимодействии позитивного и охранительного регулирования, которое раскрывало бы характер связей, соединяющих все элементы данного целостного механизма, учитывало общие предпосылки, задающие вектор целенаправленному упорядочиванию данных общественных отношений. Поэтому судебная защита прав, свобод и законных интересов, возникающих из публичных правоотношений, длительное время осуществлялась в рамках гражданского судопроизводства путем его адаптации с учетом особенностей этих споров, поскольку без нее по своим характеристикам и предназначению указанное судопроизводство не может быть адекватной юрисдикционной формой для их разрешения.

Большинство судебных споров, связанных с оспариванием решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекут имущественные последствия для граждан и организаций. Ученые и практики сходятся во мнении, что рассмотрение спора об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти и требований, связанного с ним спора об имущественных последствиях, в различных видах судопроизводства нецелесообразно. В результате вплоть до настоящего времени сходные по своей юридической природе споры об имущественных последствиях, связанных с оспариванием решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, рассматриваются с применением различных механизмов судебной защиты права, осуществляемых в рамках гражданского и административного судопроизводства. Вследствие этого возникает конкуренция механизмов судебной защиты права и отсутствует единство судебной практики.

Принятие Кодекса административного судопроизводства (далее – КАС РФ) и закрепление в нем исковой формы защиты обуславливает теоретическое осмысление механизма судебной защиты имущественных прав и законных интересов, возникающих из публичных правоотношений, а также из гражданских правоотношений, тесно связанных с публичными правоотношениями.

Степень научной разработанности темы исследования. Различные аспекты механизма судебной защиты исследовались отечественными цивилистами и процессуалистами в XIX и начале XX века. Сущности исковой формы защиты посвящены многие работы Е.В. Васьковского, В.М. Гордона, И.В. Михайловского, Е.А. Нефедьева, Т.М. Яблочкова и других дореволюционных процессуалистов.

И в советское, и в настоящее время научные исследования по поводу конституционного права на судебную защиту проводились Н.С. Бондарем, Л.А. Ванеевой, Р.Е. Гукасяном, П.Ф. Елисейкиным, В.В. Ершовым, Г.А. Жилиным, В.М. Жуйковым, Е.А. Крашенинниковым, В.М. Лебедевым и др.

Понятие «механизм правового регулирования» появлялось в науке благодаря работам теоретиков-правоведов, таких как Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, В.Н. Протасов, в результате исследования ими воздействия права на общественные отношения. Проблеме изучения правового регулирования общественных отношений посвящены также исследования В.М. Горшенева, Л.С. Явича.

Вопросы взаимодействия материального и процессуального права нашли свое отражение в работах А.Т. Боннера, Р.Е. Гукасян, М.А. Гурвича, И.А. Иконицкой, Н.И. Клейн, Н.И. Краснова, Е.Г. Лукьяновой, Н.М. Марченко, А.А. Мельниковой, Л.А. Морозовой, Г.Л. Осокиной, В.К. Пучинского. Так, А.Т. Боннер полагал, что процессуальное право и материальное право являются парными правовыми категориями. Методологический подход о генетической связи материального права и процессуального права успешно использовал В.К. Пучинский, который обосновал взаимозависимость между элементами иска, под которыми он понимает основание, предмет, способ защиты и структуру материально-правовой нормы (гипотеза, диспозиция, санкция).

Теория охранительных правоотношений получила развитие в трудах С.С. Алексеева, В.В. Бутнева, П.Ф. Елисейкина, О.С. Иоффе, Е.Я. Мотовиловкера, Л.В. Тумановой и, несмотря на то, что она имеет противников (С.Н. Братусь, М.А. Гурвич, А.К. Сергун, В.А. Тархов), данная теория в настоящее время имеет широкое признание как в общей теории права, так и в отраслевых науках, поэтому используется в качестве методологической основы для настоящей работы.

Развитием и изучением проблем иска и исковой формы защиты занимались ученые: М.А. Викут, М.А. Гурвич, А.А. Добровольский, И.М. Зайцев, Н.Б. Зейдер, А.Ф. Клейнман, К.И. Комиссаров, Л.Ф. Лесницкая, Г.Л. Осокина, И.В. Решетникова, М.К. Треушников, Д.М. Чечот, М.С. Шакарян, В.Н. Щеглов, К.С. Юдельсон, В.В. Ярков и др.

Теорию административного процесса и административной процедуры

исследовали ученые Д.Н. Бахрах, С.Н. Махина, Ю.Н. Стариков и др.

Понятию публичного спора и особенностям судебного производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, посвящены работы А.В. Бондаренко, А.Т. Боннера, А.Б. Зеленцова, Е.В. Михайловой, Г.Л. Осокиной, Ю.А. Поповой, И.А. Приходько, Т.В. Сахновой, П.П. Серкова, В.В. Скитовича, Е.В. Слепченко, Л.В. Тумановой, Д.М. Чечота.

С начала 2000-х годов проблемам судебной защиты прав, свобод, законных интересов по делам, возникающим из публичных правоотношений, посвящён ряд диссертационных исследований. Это, в частности, работы Н.А. Громошиной «Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве» (докторская диссертация, М., 2010), М.С. Павловой «Оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих в гражданском процессе» (кандидатская диссертация, М., 2011), Ю.А. Поповой «Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений» (докторская диссертация, Краснодар, 2002), Е.В. Слепченко «Гражданское судопроизводство: проблема единства и дифференциации» (докторская диссертация, СПб., 2011), Л.В. Тумановой «Защита публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве», (докторская диссертация, Тверь, 2002).

Таким образом, в науке имеются различные исследования по отдельным вопросам, посвященным теории охранительных правоотношений, регулятивным гражданским и публичным правоотношениям, отдельным теоретическим и практическим аспектам исковой формы защиты по делам, возникающим из гражданских и публичных правоотношений, особенностям судебного рассмотрения отдельных категорий дел, возникающих из гражданских и публичных правоотношений.

Однако большинство научных работ написаны до принятия КАС РФ, основаны на прежнем законодательном материале и судебной практике. Исследования, посвящённые перспективам использования исковой формы защиты в административном судопроизводстве в целях защиты имущественных прав, под углом зрения, предложенным автором, позволяющим обеспечить единую направленность действия механизма позитивного и охранительного регулирования публичных правоотношений – отсутствуют.

Цель исследования состоит в построении теории исковой формы защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов в рамках административного судопроизводства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих возникновение, изменение и (или) прекращение имущественных правоотношений,

обеспечивающей единую направленность действия механизмов позитивного и охранительного регулирования, выявлении дополнительных критериев дифференциации административного и гражданского судопроизводства, обосновании самостоятельности административного судопроизводства, разработке предложений, направленных на повышение эффективности существующих механизмов судебной защиты, формированию единообразной и наиболее рациональной судебной практики по указанным спорам.

Для достижения поставленной цели автор определяет следующие **задачи**:

- 1) выявить закономерности позитивного и охранительного регулирования гражданских и публичных общественных отношений;
- 2) изучить свойства и характер имущественных благ, являющихся объектами правовой защиты в рамках административного судопроизводства;
- 3) определить цели и задачи гражданского судопроизводства и административного судопроизводства;
- 4) проанализировать существующие критерии дифференциации административного судопроизводства и гражданского судопроизводства, изучить проблемы их практического применения и предложить дополнительные критерии их дифференциации;
- 5) определить понятие и содержание административного иска, административного судебного спора и административного судебного контроля, а также показать их отличия, соответственно, от гражданского иска, гражданского судебного спора и гражданского судебного контроля;
- 6) проанализировать проблемы, связанные с судебной защитой прав, свобод и законных интересов, возникающих из публичных правоотношений, а также из гражданских правоотношений, тесно связанных с публичными правоотношениями, и разработать механизм исковой формы защиты имущественных прав в форме административного судопроизводства;
- 7) сформулировать предложения по совершенствованию законодательства об административном судопроизводстве и гражданском судопроизводстве, которые позволят снизить риски недостижения целей правосудия по защите имущественных прав при рассмотрении споров, связанных с оспариванием решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, путем обеспечения единой направленности действия механизма позитивного и охранительного регулирования соответствующих отношений.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют историко-юридический, политико-экономический, системный анализ, формально-логический и сравнительно-правовой методы.

Эмпирическую базу работы составили материалы судебной практики, в том числе: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации,

Европейского Суда по правам человека, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации (далее – ВС РФ) по вопросам правоприменения, судебные акты ВС РФ, а также судов субъектов РФ.

Предметом исследования являются нормы права, регулирующие гражданское судопроизводство и административное судопроизводство, связанные с оспариванием решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, судебной защитой прав, свобод, законных интересов, возникающих в результате участия в гражданском обороте и осуществлении субъектом публичной власти властных полномочий, а также правоприменительная деятельность судов по реализации этих норм.

Объектом исследования являются правоотношения с участием субъектов публичной власти, реализующих публичные полномочия, граждан и организаций, которые возникают по поводу получения публичных имущественных благ, использования частных имущественных благ, затрагивающего публичные интересы, а также отношения, связанные с процессуальной деятельностью по защите таких благ.

Теоретическую базу исследования составляют труды по общей теории права, гражданскому праву, гражданскому процессу и конституционному праву следующих авторов: Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, Н.С. Бондаря, С.Н. Братуся, В.М. Гордона, В.М. Горшенева, Р.Е. Гукасяна, М.А. Гурвича, А.А. Добровольского, П.Ф. Елисейкина, В.В. Ершова, Н.Б. Зейдера, О.В. Иванова, О.С. Иоффе, А.Ф. Клейнмана, Н.М. Коркунова, О.А. Красавчикова, Е.А. Крашенинникова, С.В. Курылева, О.Э. Лейста, И.В. Михайловского, Е.Я. Мотовиловкера, Г.Л. Осокиной, В.Н. Протасова, А.К. Сергун, П.П. Серкова, В.В. Скитовича, В.А. Тархова, Ю.К. Толстого, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота, М.С. Шакарян, В.Н. Щеглова, К.С. Юдельсона, Л.С. Явича и др.

Научная новизна работы заключается в том, что в ней впервые с позиций теории регулятивных и охранительных правоотношений обосновывается оригинальность правового механизма защиты имущественных и иных прав, свобод, законных интересов при оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти после принятия КАС РФ.

В настоящее время процессуальные отрасли принято рассматривать как «форму жизни» материального права. При этом применение исковой формы защиты в административном судопроизводстве, осуществляемом судами общей юрисдикции, связано с рядом сложностей, которые обусловлены доминированием цивилистической концепции понимания иска и исковой формы защиты права. В рамках этой концепции право на иск и субъективное право имеют одинаковую частноправовую природу, поэтому основные способы судебной защиты прав, свобод, законных интересов закреплены в ст. 12 Гражданского кодекса

Российской Федерации (далее – ГК РФ) и регулируются гражданским правом как частноправовые явления. Традиционное понимание иска как средства защиты исключительно гражданских прав и законных интересов не позволяет обеспечить при разрешении публичного спора в административном судопроизводстве эффективную юрисдикционную защиту права, в том числе и такого, которое имеет имущественный характер.

Существенные различия в характере связей и целях правового регулирования в частных и публичных правоотношениях проявляются во всех элементах судебной защиты: нормах права, правоотношениях, актах применения и реализации права, способах и средствах защиты, которые определяют содержание судебных споров и судебного контроля при их рассмотрении и разрешении. Теоретический анализ взаимодействия позитивного и охранительного регулирования позволил раскрыть характер связей, соединяющих все элементы данного целостного механизма, определить общие цели его функционирования. В результате указанного подхода в диссертации разграничена судебная защита, осуществляемая в формах гражданского и административного судопроизводства, сформулированы дополнительные критерии, позволяющие дифференцировать гражданские и публичные споры. Это особенно важно по таким публично-правовым спорам, где субъективные публичные права, свободы, законные интересы являются предпосылками возникновения субъективных имущественных гражданских прав и охраняемых законом интересов.

Опираясь на исходные положения о диалектическом единстве и противоположности материального и процессуального права, диалектическом единстве и противоположности частного и публичного интересов, публичной правовой природе исковой формы защиты, имеющей, по мнению автора, универсальный характер для гражданского и административного судопроизводства, разработана теория исковой формы защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, которая позволяет повысить в целом эффективность механизма судебной защиты, поскольку направляет его действие на достижение результата правового регулирования в тесном взаимодействии с позитивным регулированием, а также с одной стороны, создает более благоприятные условия для защиты имущественных прав граждан и организаций, а с другой стороны, для защиты публичного интереса.

Также в работе сформулированы предложения по внесению изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ), КАС РФ, а также тех положений ГК РФ, которые регулируют порядок рассмотрения и разрешения споров в суде, применение способов защиты прав.

По результатам проведенного исследования на защиту выносятся

следующие основные положения:

1. Разработана авторская теория исковой формы защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия, основанная на следующем:

- особая онтология специального средства защиты прав и законных интересов в рамках административного судопроизводства – административного иска;

- недопустимость сведения взаимодействия административного процесса (административного судопроизводства) и материального права до представления о нем как о «форме жизни» последнего;

- расширение границ содержания искового административного спора, которые не должны сводиться лишь к признанию незаконным акта (решения, действий, бездействия) органа власти (должностного лица) и направлению обращения гражданина на новое рассмотрение в административном порядке, поскольку суд в административном судопроизводстве должен разрешать спор о праве по существу;

- особый объем полномочий суда в административном судопроизводстве: принимая во внимание императивный характер судебного контроля за соответствием действий (бездействия) участников регулятивного правоотношения публичным интересам, при «запаздывании» материального регулирования или нерелевантном представлении публичного интереса субъектом публичной власти, суд должен устанавливать соответствие поведения участников спора «букве закона», его правовому содержанию;

- учитывая обстоятельства дела, а также необходимость защиты публичных интересов, судом может быть инициирована проверка законности решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти с привлечением его к участию по делу;

- возможность использования в административном судопроизводстве способов защиты права, предусмотренных ст. 12 ГК РФ и другими нормами материальных источников права (Жилищный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ и др.);

- существование публичного интереса в качестве самостоятельного предмета судебной защиты наряду с нарушенными или оспариваемыми субъективными правами, свободами, законными интересами;

- особенность распределения обязанностей по доказыванию между сторонами по спорам, в которых в результате реализации административной процедуры возникают имущественные права.

2. Обоснован авторский концепт административного иска, под которым понимается публичное требование к суду о рассмотрении и разрешении

публичного правового спора о принадлежности субъективных прав, свобод и законных интересов, оснований их возникновения, обеспечения их правовой защитой, обусловленного конфликтом участников регулятивного материального публичного правоотношения, имеющих противоположные юридические интересы, по поводу публичных благ или частных благ, в отношении которых имеется публичный интерес, не разрешенный указанными участниками самостоятельно, и (или) который, в соответствии с нормами публичного, права подлежит обязательному разрешению судом с целью предварительного контроля за реализацией публичных полномочий.

По своей правовой природе административные иски могут являться как исками о признании, так и исками о присуждении. Особенность их разрешения в порядке административного судопроизводства в том, что суд, приходя к выводу о необходимости восстановления нарушенных прав, обладает свободой по определению действий, которые необходимо совершить субъекту публичной власти, являющемуся ответчиком, для восстановления нарушенных прав, свобод, законных интересов, в защиту которых подан административный иск, в отличие от гражданского судопроизводства, где в силу ч. 3 ст. 196 ГПК РФ возможности усмотрения суда по восстановлению прав, свобод, законных интересов ограничены доводами истца. Указанные особенности наиболее важны по спорам, связанным с социальным и пенсионным обеспечением, рассмотрение которых в порядке административного судопроизводства позволяет более эффективно защитить как субъективные права и охраняемые законом интересы гражданина, так и публичные интересы, которые связаны с обеспечением единообразной социальной политики, доверия граждан к осуществлению публичной властной деятельности, поскольку правовое регулирование административного судопроизводства позволяет минимизировать в том числе следующие процессуальные риски: риск непредставления доказательств, умолчания о значимом для рассмотрения дела факте; риск неправильного выбора основания требований, надлежащего ответчика.

3. Автор предлагает рассматривать административную форму реализации судебной власти в контексте единого механизма позитивного и охранительного правового регулирования. При этом, согласно авторской концепции, материальное право и административное процессуальное право являются парными категориями, что предопределяется их диалектическим единством, взаимовлиянием и взаимообусловленностью. Данное взаимодействие проявляется в том, что нормы процессуального права (как гражданского, так и административного) могут непосредственно предусматривать возникновение, изменение и (или) прекращение субъективных прав и юридических обязанностей в отношении материального предмета спора (выступать предпосылками

материальных правоотношений), регулировать распределение имущественных последствий, связанных с рассмотрением и разрешением судебного спора, они также являются средством упорядочивания и организации общественных отношений, как и нормы материального права. При таком подходе, механизм судебной формы защиты является частью механизма правового регулирования общественных отношений, поэтому подчиняется тем же основаниям и целям правового регулирования общественных отношений, что и соответствующие правовые институты регулятивного материального права. Поэтому автор делает вывод, что при выборе соответствующей формы судопроизводства (гражданского и административного) необходимо учитывать основания и цели правового регулирования, соответствующих общественных отношений, регулятивными нормами гражданского и публичного права соответственно, из которых возник спор.

4. Обосновано, что в спорах, возникающих из публичных правоотношений, проявляется единство и противоположность частного и публичного интересов, объектом которых могут являться имущественные блага. С одной стороны, частный интерес может противоречить публичным интересам, что является причиной возникновения конфликта; с другой стороны, публичный интерес заключается в том, чтобы исключить незаконный акт субъекта публичной власти, обеспечить законность и единообразие регулирования публичных правоотношений. В случае нерелевантной реализации публичного интереса субъектом публичной власти суд пресекает такие действия (бездействие) и защищает нарушенные субъективные права гражданина или объединений граждан.

Поэтому отстаивается позиция о том, что права и обязанности, имеющие имущественный характер, могут возникать не только из гражданских правоотношений, но также из публичных в результате реализации субъектом публичного права его властных полномочий. Само по себе наличие спора, возникающего из публичного правоотношения, результатом которого является возникновение имущественного права, не определяет природу такого спора как гражданско-правовую.

Выявлены общественные отношения, в результате урегулирования которых посредством применения административной процедуры возникают, изменяются и прекращаются частные гражданские права и обязанности, но это не дает оснований для вывода о частной гражданской правовой природе возникновения отношений. Такими, в частности, являются отношения, связанные с: признанием права собственности на самовольно перепланированное (переустроенное) помещение, самовольно возведенное строение; изъятием земельного участка у собственника для государственных или муниципальных нужд; предоставлением

публичным образованием земельных участков, жилых помещений, в том числе в порядке приватизации, на условиях социального найма и специализированного найма, социальным и пенсионным обеспечением и иные.

5. Доказано, что соответствующий вид судопроизводства – гражданское или административное – не может быть дифференцирован по такому критерию, как наличие или отсутствие спора об имущественных правах. Поэтому разработаны дополнительные критерии дифференциации форм судебной защиты имущественных прав – гражданской и административной, такие как характер блага, являющегося объектом спорного материального правоотношения (публичное имущественное благо или частное имущественное благо), а также цели и порядок удовлетворения потребностей в имущественных благах.

Основными критериями отнесения спора к подлежащему рассмотрению в порядке административного судопроизводства являются:

- наличие в правоотношениях публичных интересов;
- цели и порядок использования имущественного блага – удовлетворение не только частных интересов, а частного и публичного интересов;
- экономическое содержание деятельности по удовлетворению потребности в имущественных благах (если удовлетворение потребности в благах обусловлено извлечением личной выгоды его участниками и не затрагивает публичные интересы, а также не опосредуется административной процедурой, то правовой спор по поводу данных благ подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства);
- способ удовлетворения потребностей в благах: гражданская или административная процедура;
- правовая природа имущественных конфликтов.

В гражданских правоотношениях оборот имущественных благ направлен на обеспечение личных интересов его участников. В публичных правоотношениях, объектом которых является имущественное благо, такой интерес отсутствует. Соответственно, если удовлетворение потребности в имущественных благах обусловлено целью социального перераспределения публичных благ, а также опосредованно административной процедурой, то правовой спор по поводу данных благ подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства. Если удовлетворение потребности в благах обусловлено извлечением личной выгоды его участниками и не затрагивает публичные интересы, а также не опосредуется административной процедурой, то правовой спор по поводу данных благ подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства.

Правовой природой имущественных конфликтов в гражданском судопроизводстве является противостояние носителей частных интересов по

поводу принадлежности и использование имущественных благ, вовлеченных в частный оборот. Правовой природой имущественных конфликтов в административном судопроизводстве являются, с одной стороны, противостояние частного интереса, принадлежащего отдельному индивиду, и публичного интереса, представителем которого является субъект публичной власти, а с другой стороны, противоположность позиций сторон по поводу соответствия их правового поведения в отношении имущественного публичного блага, использования имущественного частного блага публичным интересам, объема должного публично-правового управленческого воздействия на общественные отношения, возникающие в процессе удовлетворения потребностей в публичных имущественных благах, контроля за использованием частных имущественных благ, закрепления возможности и порядка их использования, компетенции субъекта публичной власти. Указанные природа и содержание конфликта административного спора являются основанием для рассмотрения имущественных требований (в том числе имеющих гражданский характер) в порядке административного судопроизводства в случае, если результат их разрешения связан с результатом проверки законности решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, совершенных в процессе реализации ими властных полномочий, которые влекут соответствующие имущественные последствия.

6. Существующая трактовка судебного административного спора и судебного административного контроля об ограничении действий суда проверкой законности акта субъекта публичной власти и невозможностью разрешить вопросы, связанные с имущественными последствиями, по мнению автора, не отвечает целям правосудия по защите и восстановлению нарушенных прав в данной форме судопроизводства, затрудняет обоснование его как самостоятельной формы осуществления судебной власти. Поэтому автором приводится аргументация о том, что суд в административном судопроизводстве должен разрешать материально-правовые требования по существу, в том числе в случае, если оспаривание решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти влечет имущественные последствия. Для этого автор, опираясь на выводы ученых о публичной правовой природе исковой формы защиты, имеющей универсальный характер для гражданского и административного судопроизводства, обосновывает возможность использования в административном судопроизводстве способов защиты права, предусмотренных ст. 12 ГК РФ.

Перечень случаев, когда суд, признав незаконным акт субъекта публичной власти, вправе возратить рассмотрение материального правового спора по существу субъекту публичной власти, должен быть определен исчерпывающим

образом и носить исключительный характер.

7. Обосновывается, что в качестве самостоятельной задачи административного судопроизводства должно рассматриваться установление публичного интереса при рассмотрении административного спора, поскольку в административном судопроизводстве судебный контроль над соответствием действий (бездействия) участников регулятивного публичного правоотношения публичным интересам осуществляется в императивном порядке, независимо от их позиции по делу. Данная необходимость обусловлена тем, что противоборство участников публичного правоотношения затрагивает интересы иных лиц, участников общества, совокупность интересов которых образует публичный интерес.

В гражданском судопроизводстве, в отличие от административного, судебный контроль за соответствием действий (бездействия) участников регулятивного правоотношения публичным интересам может являться косвенным, то есть осуществляться в зависимости от позиций сторон частного правового конфликта, без привлечения к делу субъекта публичной власти, оформления данного требования в качестве самостоятельного и отражения вывода суда о законности и обоснованности административного акта в резолютивной части решения. При таком контроле не учитывается, что субъект публичной власти, реализующий властно-распорядительные полномочия, является представителем публичного интереса, результаты оценки его правового поведения затрагивают интересы иных лиц, участников общества, совокупность интересов которых образует публичный интерес.

8. Автором приводится аргументация в пользу того, что особенности распределения обязанностей по доказыванию между сторонами по административным спорам должны быть обусловлены не только необходимостью «уравновешивания субъектов с разным статусом», но и защитой публичного интереса. Гражданин или объединение граждан, допустивших нарушение административной процедуры, не должны быть поставлены в более выгодное положение по сравнению с лицами, которые выполнили все ее требования для получения аналогичного имущественного блага. Риск непредставления доказательств восполняется активной ролью суда, который обязан их истребовать по собственной инициативе. Данная активная роль обусловлена задачей защиты публичного интереса, который может выражаться в обеспечении соблюдения административной процедуры как субъектом публичной власти, так и частным субъектом, являющимися сторонами административного судебного спора. Поэтому административное судопроизводство обеспечивает, с одной стороны, равенство граждан и их объединений перед законом, связанное с единообразным порядком реализации однородных прав, свобод, законных интересов,

предотвращением злоупотреблений со стороны участников административной процедуры, а также предотвращение нарушения прав, свобод, законных интересов иных граждан и их объединений, которые не являются участниками административного спора, но интересы которых могут быть затронуты при его разрешении.

9. Автор предлагает использовать в административном судопроизводстве в качестве самостоятельного такой способ защиты как неприменение судом акта, противоречащего другому акту, имеющему более высокую юридическую силу (ст. 120 Конституции РФ, абз. 13 ст. 12 ГК РФ). При этом, если в ходе рассмотрения гражданского дела будет установлено, что подлежащий применению акт субъекта публичной власти противоречит иному акту, имеющему более высокую юридическую силу, суд должен перейти к рассмотрению данного дела по правилам административного судопроизводства. Указанное предложение автора по сравнению с существующим подходом о разрешении спора в порядке гражданского судопроизводства в большей степени соответствует интересам граждан и их объединениям, а также публичным интересам, поскольку способствует исключению ситуации, когда в отношении различных субъектов, относящихся к одной и той же категории, будет различным образом разрешен схожий публичный правовой спор, допущено различное правовое регулирование публичных отношений, в зависимости от выводов различных судов о применении или неприменении нормативного правового акта или аналогичного индивидуального правоприменительного акта, вынесенного при тех же обстоятельствах.

10. Автор обосновывает позицию о том, что в случае, если соблюдение заинтересованным лицом административной процедуры является предпосылкой возникновения соответствующего субъективного гражданского права или законного интереса, то проверка законности индивидуального правоприменительного акта должна осуществляться в административном судопроизводстве, независимо от соединения данного требования с другими, имеющими гражданско-правовую природу. Подобные притязания имеют неразрывную связь с результатом разрешения административного спора, поскольку удовлетворение требования о признании недействительным решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти влечет возникновение имущественных последствий. Поэтому в случае, когда в одном исковом заявлении такое требование соединено с иными взаимосвязанными требованиями о признании имущественного права и (или) возмещении ущерба, обусловленными неправомерным поведением субъекта публичной власти, все перечисленные требования подлежат рассмотрению в административном судопроизводстве. В связи с этим в ст. 16.1 КАС РФ предлагается внести соответствующие изменения.

Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что представленные в ней выводы и предложения основаны на всестороннем изучении и обобщении существующих доктринальных положений и судебной практики и направлены на развитие и совершенствование гражданского судопроизводства и административного судопроизводства, института исковой формы защиты, механизма судебной защиты прав, свобод, законных интересов, возникающих из публичных правоотношений и гражданских правоотношений, тесно связанных с публичными. Выводы, сформулированные автором, дополняют и углубляют сложившиеся научные знания о предмете исследования.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что предложенные способы решения теоретических и практических проблем дифференциации гражданского и административного судопроизводства, защиты имущественных прав в административном судопроизводстве могут быть использованы при дальнейшем совершенствовании законодательства об административном и гражданском судопроизводстве, формировании единообразной судебной практики. Результаты диссертационного исследования могут применяться в преподавательской деятельности на курсах по гражданскому процессу и административному судопроизводству, а также при подготовке учебных и методических пособий по указанным учебным курсам.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена кафедрой гражданского права и процесса и международного частного права Юридического института РУДН. Основные выводы диссертационного исследования обсуждались на научных мероприятиях различного уровня, среди них: научно-практическая конференция «Вопросы применения Кодекса Административного судопроизводства РФ», проходившая 21 – 23 октября 2015 г. в г. Белокуриха; XII Международная научно-практическая конференция на тему «Определенность и неопределенность права как парные правовые категории: проблемы теории и практики» и XIII Международная практическая конференция «Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: проблемы теории и практики», проходившие в Российском государственном университете правосудия с 17 по 21 апреля 2017 г. и 16 – 20 апреля 2018 г.; XX Международный научно-практический форум «Юртехника» на тему «Риски в законотворчестве, правореализации, юридической науке: техника формирования и функционирования системы управления», проходивший в Нижегородской академии МВД России 27 – 28 сентября 2018 г.; 5-й, 7-й и 9-й ежегодные симпозиумы журнала «Вестник гражданского процесса» по теме «Доказательственное право в цивилистическом процессе: современное состояние и перспективы развития», «2020 – Современная кодификация цивилистического процессуального законодательства: влияние на правовую

систему, юридическую науку и формирование комфортной юрисдикции», «2022 – Столетняя история Верховного Суда и двадцатилетний опыт работы в новом процессуально-правовом порядке рассмотрения гражданских и арбитражных дел», проводившиеся Казанским (Приволжским) федеральным университетом 5 октября 2018 г., 25 сентября 2020 г. и с 29 сентября по 1 октября 2022 года соответственно. По теме диссертации опубликовано 14 статей, 3 из которых опубликованы за последние 5 лет в рецензируемых научных изданиях из Перечня ВАК РФ, Перечня РУДН, и индексируемых в базах данных МБЦ и RSCI.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, разделенных на 10 параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **«Введении»** диссертационного исследования обосновывается актуальность выбранной темы, определяется цель и задачи работы, объект и предмет исследования, раскрывается степень научной разработанности темы исследования, научная новизна, а также теоретическая и практическая значимость работы. Указывается методологическая основа и эмпирическая база работы. Формируются предложения, выносимые на защиту, приводятся сведения по апробации результатов исследования.

Первая глава **«Теоретико-методологические основы исследования правового регулирования исковой формы защиты»** состоит из двух параграфов. В первом параграфе **«Закономерности правового регулирования и механизм судебной защиты прав, свобод, законных интересов участников имущественного оборота»** автор исходит из того, что сущностные черты правовых институтов гражданского и административного судопроизводства необходимо раскрывать через причины и цели правового регулирования, а также через определение характера связей, возникающих в процессе удовлетворения потребностей в имущественных и иных благах, места и роли этих благ и юридических интересов в различных блоках правового регулирования.

По мнению автора, тормозящим фактором развития правового механизма судебной защиты является то обстоятельство, что процессуальные отрасли в юридической науке рассматриваются по отношению к материальному праву как служебные¹.

Автор разделяет научную позицию, согласно которой истинная взаимосвязь

¹ Краснов Н. И., Иконичкая И. А. Процессуальные вопросы советского земельного права. М., 1975. С. 15 ; Морозова Л. А. Теория государства и права. М., 2007. С. 260–261 ; Общая теория государства и права : Академический курс / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 1998. Т. 2: Теория права. С. 233 ; Осокина Г. Л. Иск : (Теория и практика). М., 2000. С. 58.

материального и процессуального начал определяется тем, что они являются парными категориями, обладающими диалектическим единством, взаимовлиянием и взаимообусловленностью². «Публичное правоотношение» и «публичный интерес» находятся в генетической связи, последний воплощен в первом. Конфликт частного и публичного интереса в административном споре не сводится к автоматическому противопоставлению одного другому, поэтому самого по себе факта признания не соответствующим закону решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти недостаточно для вывода о защите частного интереса. Поэтому автор приходит к выводу, что назначением административного судопроизводства является разрешение правовых конфликтов, связанных со столкновением частных и публичных интересов, определением баланса между ними, необходимым для обеспечения защиты, в том числе, имущественных прав.

Во втором параграфе **«Предмет и содержание иска в гражданском и административном процессе»** автор исследует различные точки зрения ученых на понятие иска и исковой формы защиты, которые соответствуют двум концепциям, определяющим сущность иска. Первая, традиционная, цивилистическая концепция опирается на материально-правовую природу иска, и вторая, универсальная, исходящая из процессуальной природы иска, при которой он рассматривается исключительно как публичное правовое требование заинтересованного лица к суду о защите своего или чужого права, либо охраняемого законом интереса.

Автор приходит к выводу о том, что исковая форма защиты права является единственно возможной формой административного судопроизводства. Традиционное понимание иска как средства защиты исключительно гражданских прав и законных интересов, уходящее корнями в цивилистическую концепцию иска³, неприемлемо, так как является препятствием для развития административного судопроизводства, поскольку необоснованно исключает возможность защиты имущественных прав в рамках этой юрисдикции.

Поскольку материально-правовое требование одного участника спорного правоотношения к другому не является сущностным признаком иска, определяющим его природу, автор делает вывод о том, что правовая природа иска, позволяющая его охарактеризовать как гражданский или

² Боннер А. Т. Применение нормативных актов в гражданском процессе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 10–11.

³ Гукасян Р. Е. Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий, А. А. Мельников. Проблемы судебного права. М., Наука, 1983, 219 с. : [Рецензия] // Правоведение. 1984. № 5. С. 106–107 ; Исаенкова О. В. Иск и его характерные черты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1996. С. 6 и др.

административный, должна определяться на основе совокупности факторов: характера правовых связей заинтересованных субъектов с имущественным или иным благом и их отношений между собой, экономического содержания оборота данных благ.

Авторское понятие административного иска – это публичное требование к суду о рассмотрении и разрешении правового спора о принадлежности субъективных прав, свобод и законных интересов, оснований их возникновения, обеспечения их правовой защитой, который возник по поводу публичных или частных благ, или который, в соответствии с нормами публичного права, подлежит обязательному разрешению судом с целью контроля за реализацией публичных полномочий.

Вторая глава **«Сравнение содержания судебного спора и судебного контроля в исковых формах судопроизводства»** состоит из 4 параграфов. В первом параграфе **«Понятие и содержание спора о праве в делах, возникающих из публичных правоотношений»** автором отмечается, что позиция противников самостоятельности административного судопроизводства строится на отрицании его способности эффективно восстанавливать права, свободы, законные интересы и обосновании достаточности для этих целей только гражданского судопроизводства. Из этого следует вывод о том, что вопрос о предмете административного спора, как связанный с пределами рассмотрения и разрешения дела в административном производстве характером предоставляемой судебной защиты, является одним из ключевых в обосновании самостоятельности данного вида судопроизводства от гражданского судопроизводства.

Традиционное определение содержания публичного правового спора о субъективном праве, законном интересе, возникающих из публичных правоотношений, ограничивается разрешением вопроса о правомерности или неправомерности действий органов государственного управления или должностных лиц (А.Т. Боннер, Д.М. Чечот и др.)⁴. Понятия «административный правовой спор» и «публичный правовой спор» используются автором как равнозначные.

Автор приходит к выводу, что содержание судебной деятельности по разрешению публичного спора должно включать рассмотрение и разрешение разногласий участников регулятивного публичного правоотношения по поводу субъективных прав, свобод, законных интересов, а также публичных интересов, прав и обязанностей, возникающих из охранительных притязаний, определение

⁴ Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966. С. 142 ; Чечот Д. М. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 375, 376, 377, 382.

баланса между частными и публичными интересами, применение мер ответственности и принуждения в целях восстановления нарушенных прав, свобод, законных интересов, а также публичных интересов, которые являются необходимыми, достаточными и соразмерными с учетом указанного баланса интересов.

По мнению автора, соотношение гражданского правового спора и публичного правового спора, влекущего имущественные последствия, подлежит пересмотру.

В обоих случаях предметом судебной деятельности является рассмотрение спора о субъективном праве, законном интересе, являющихся предметом судебной защиты, который разрешается судом по существу

Разрешение конфликта участников административного спора может включать судебную защиту требований, направленных на предотвращение угрозы нарушения субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов, в том числе связанных с нарушением административной процедуры субъектом, наделенным властно-распорядительными полномочиями. В ходе анализа экономического содержания гражданских правоотношений и публичных правоотношений, автор приходит к выводу, что данное содержание отличается. Поэтому автор делает вывод о том, что «интеграция» публичных споров в качестве разновидности гражданских противоречит их экономической природе.

Вместе с тем, в рамках административного судопроизводства в настоящее время отсутствует возможность восстановления нарушенного регулятивного материального права, свободы, законного интереса путем применения способов защиты, предусмотренных ст. 12 ГК РФ, то есть через признание права, присуждение к исполнению обязанности в натуре, взыскание убытков, компенсацию морального вреда. Это снижает эффективность административного судопроизводства, в то время как применение гражданского судопроизводства к конфликтам такого рода не соответствует их правовой природе.

Поэтому автор применяет универсальный подход к исковой форме защиты и делает выводы о публичной правовой природе способов судебной защиты, а также переосмысливает содержание публичного правового спора, что позволяет обосновать возможность применения способов защиты имущественных прав, предусмотренных ст. 12 ГК РФ, в качестве охранительных притязаний, обеспечивающих защиту субъективного права, свободы, законного интереса. Кроме того, совокупность предлагаемых подходов позволяет автору обосновать целесообразность реализации в КАС РФ возможности рассмотрения гражданского иска, когда нарушение гражданского права, свободы, законного интереса обусловлено признанием незаконным поведения субъекта публичной власти.

Во втором параграфе «Судебный контроль в административном и гражданском судопроизводстве и его характеристика» автор приводит различные позиции ученых относительно содержания понятия «судебный контроль». Названные позиции сводятся к тому, что данный контроль представляет собой форму осуществления судебной власти, направленную на выявление нарушений законности и их устранение⁵, функцию судебной власти⁶ или полномочия судебной власти⁷.

Автор соглашается с позицией В.В. Скитовича, который отмечает, что функция гражданского судопроизводства при устранении неопределённости спорного материального правоотношения ограничивается установлением совокупности фактических обстоятельств дела и даче им правовой оценки, в административном судопроизводстве данная функция шире, поскольку в нем устанавливается соответствие поведения участников спора букве закона, его правовому содержанию, означает наличие у суда в данном виде судопроизводства контрольно-надзорных полномочий⁸.

Развивая данный подход, автор приходит к выводу, что суть судебного контроля в административном судопроизводстве не исчерпывается проверкой соответствия закону решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти.

Анализируя содержание судебного контроля за соответствием поведения участников регулятивного правоотношения публичным интересам автор приходит к выводу, что в гражданском процессе, в отличие от административного судопроизводства, данный контроль является косвенным, т.е., как правило, осуществляется в зависимости от позиций сторон гражданского спора, затрагивает вопросы законности акта субъекта публичной власти в конкретной правовой ситуации, возможен без отражения результатов вывода об этом в резолютивной части решения и без привлечения к делу субъекта публичной власти.

В административном судопроизводстве в императивном порядке осуществляется судебный контроль за соответствием поведения участников регулятивного публичного правоотношения публичным интересам, независимо от их позиции, в том объеме, чтобы установить, насколько результат их поведения отличается от результата, закрепленного в регулятивной материальной правовой

⁵ Козлов А. Ф. Полномочия суда первой инстанции по разрешению гражданских дел // Сб. учен. тр. Свердловск, 1964. Вып. 10. С. 134.

⁶ Скитович В. В. Судебная власть как системное образование // Правоведение. 1997. № 1. С. 150.

⁷ Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / под ред. В. П. Божьева. М., 1996. С. 42.

⁸ Скитович В. В. Избранные труды. М., 2013. С. 189–190.

норме, или уравнивает результат правового регулирования, закрепленный в ней, чтобы исключить ущемление публичного интереса; всегда направлен на установление баланса частного и публичных интересов и в отношении субъекта публичной власти является проявлением механизма сдержек и противовесов.

Автор приходит к выводу, что для разрешения конфликтов между частными интересами достаточно косвенного контроля за правовым поведением субъектов публичной власти, а для разрешения конфликта между частным интересом и публичным указанный контроль должен быть только прямым. В случае, когда разрешение административного спора является основанием для возникновения гражданского правоотношения, т. е. предпосылкой появления субъективного гражданского права или изменения, прекращения гражданского правоотношения, оценка правового конфликта как гражданского спора, затрудняет защиту публичного интереса, а также лишает граждан и организаций гарантий, которые предоставляет административное судопроизводство от злоупотреблений субъектом публичной власти своими полномочиями при осуществлении управленческой публичной деятельности, а также субъектом, не наделенным такими полномочиями, при уклонении от соблюдения правомерных требований административной процедуры. Административное судопроизводство предусматривает более широкие полномочия суда по исследованию обстоятельств спора, судебному усмотрению, поскольку суд определяет публичный интерес в соответствии с «буквой закона», правовыми нормами, подлежащими применению, в том числе, когда законодательное регулирование запаздывает или содержит внутренние противоречия.

В третьем параграфе **«Цели и задачи административного судопроизводства»** автор исходит из того, что предназначение гражданского и административного судопроизводств, особенности судебного контроля, осуществляемого в данных юрисдикционных формах, а также содержание соответствующего судебного спора должны отражаться в их целях и задачах. Поэтому формулирование целей и задач административного судопроизводства позволяют автору обосновать его самостоятельность по отношению к гражданскому судопроизводству.

Доминирующей при целеполагании гражданского судопроизводства является защита частного интереса. Защита публичного интереса в гражданском судопроизводстве осуществляется косвенно, как сопутствующее явление, которое характерно для любой правоприменительной деятельности органа государственной власти и связано с необходимостью обеспечения законности и укрепления правопорядка. Необходимость достижения посредством судебной власти также иных результатов, в том числе обеспечения эффективного управления в публичной сфере общими благами, персонификации общественных

ценностей, являющихся жизненно необходимыми для существования и развития всего общества, обусловила, по мнению автора, появление и совершенствование административного судопроизводства путем его выделения из гражданского процесса.

Поэтому в качестве специфической цели административного судопроизводства автор предлагает указать на защиту публичных интересов.

Необходимым компонентом судебной защиты субъективных прав, свобод и публичных интересов в форме административного судопроизводства является их восстановление. Поэтому выделение указанной цели позволит рассматривать в порядке административного судопроизводства споры, правовым последствием которых может являться, в том числе возникновение субъективного гражданского права. Это будет соответствовать достижению целей правового регулирования и позволит не подменять прямой контроль косвенным, а административное судопроизводство – гражданским процессом.

В число специальных задач административного судопроизводства, направленных на достижение его целей, необходимо включить, по мнению автора, контроль за деятельностью органов исполнительной власти и управления и их должностных лиц, а также за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления; это будет способствовать установлению нужного баланса между частными и публичными интересами в сфере публичного управления.

В четвертом параграфе **«Критерии дифференциации административного и гражданского судопроизводства»** автор перечисляет существующие критерии дифференциации видов судебных производств по рассмотрению гражданских и публичных споров, приходит к выводу, что большинство ученых для этих целей используют правовую природу спорного материального правоотношения.

Анализируя указанный критерий дифференциации, автор приходит к выводу, что он основан на положениях ст. 2 ГК РФ о признаках гражданских правоотношения. Указанных признаков недостаточно для дифференциации видов судопроизводств.

Так, в некоторых гражданских правоотношениях можно обнаружить: неравенство статусов их участников (потребитель – продавец, изготовитель, исполнитель; работодатель – работник; орган общественной самоорганизации граждан – участник гражданско-правового сообщества, а также иные лица (ст. 181.1 ГК РФ); ограничения автономии воли участников правоотношения (условия договора не могут противоречить императивно установленным в законе). Напротив, в публичных правоотношениях возможно отсутствие отношений власти-подчинения его участников (прокурор, обращающийся в интересах публичного образования к субъекту публичной власти); правоотношения,

связанные с предварительным контролем за действием субъектов публичной власти, например, в таких делах, как признание гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным, принудительное помещение гражданина в психиатрический стационар и т. д., когда медицинские организации наделяются публичными полномочиями лишь по обращению в суд с данными требованиями.

Кроме того, некоторые публичные правоотношения могут обнаруживать такие признаки, характерные для гражданских правоотношений, как наличие имущественной самостоятельности участников (субъект публичной власти, представляя интересы публичного образования, самостоятельно осуществляет управление его казной), автономия воли (нормами права предусмотрена определенная самостоятельность при осуществлении субъектом публичной власти полномочий: предоставлено право административного усмотрения – выбора действий, отвечающих интересам публичного образования). Поэтому критерии дифференциации сравниваемых видов судопроизводств, основанные на указанных особенностях регулятивных материальных правоотношений, нуждаются в дополнении.

Из положений ст. 2 ГК РФ следует, что материальные и нематериальные блага могут регулироваться как гражданскими, так и публичными правоотношениями. Автор возражает против позиции о том, что характер правовой природы спора об оспаривании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти, влекущих имущественные последствия, исключает возможность рассмотрения и разрешения вопросов об имущественных правах в административном судопроизводстве.

Автор исходит из того, что публичные правовые отношения опосредуют публично-правовое управленческое воздействие на социальные отношения, возникающие по поводу удовлетворения потребностей в публичных имущественных благах, контролем за использованием частных имущественных благ, соответствующее публичному интересу, закрепляют возможность и порядок их использования, компетенцию субъекта публичной власти. Поэтому для дифференциации гражданского и административного судопроизводства, по спорам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, связанных с защитой имущественных прав, рассматриваемых судами общей юрисдикции, при использовании существующих критериев, предлагается дополнительно учитывать следующее:

- характер блага, являющегося объектом спорного материального правоотношения (частное имущественное благо, публичное имущественное благо);
- цели использования имущественного блага – удовлетворение только частных интересов или частного и публичного интересов;

- экономическое содержание деятельности по удовлетворению потребности в имущественных благах. В гражданских имущественных правоотношениях осуществляется «оборот частных благ», направленный на извлечение личной выгоды его участников, составляющей экономическое содержание данного оборота. Указанное экономическое содержание в публичных правоотношениях отсутствует. Экономическим содержанием деятельности по предоставлению общих благ государством конкретному индивиду или осуществлением контроля за использованием частных благ является понимание государством публичного интереса, при этом желание или нежелание заинтересованного в их получении лица участвовать в финансировании публичного блага, как правило, не является обязательным условием его предоставления;

- способ удовлетворения потребностей в благах: гражданская или административная процедура. В публичных правоотношениях способом удовлетворения потребностей в имущественных благах или контроля за использованием частных имущественных благ является административная процедура;

- правовая природа имущественных конфликтов. Правовой природой имущественных конфликтов в гражданском судопроизводстве является противостояние носителей частных интересов по поводу принадлежности и использования имущественных благ, вовлеченных в частный оборот. Правовой природой имущественных конфликтов в административном судопроизводстве являются, с одной стороны, противостояние частного интереса, принадлежащего отдельному индивиду, и публичного интереса, представителем которого является субъект публичной власти, а с другой стороны, противоположность позиции сторон по поводу соответствия их правового поведения в отношении имущественного публичного блага, использования имущественного частного блага публичным интересом.

Третья глава **«Преимущества и недостатки защиты имущественных прав в административном и гражданском судопроизводстве»** состоит из 4 параграфов.

В первом параграфе **«Правильный выбор формы судопроизводства как способ минимизации негативных процессуальных рисков»** автор анализирует процессуальные риски, а также механизмы перераспределения рисков наступления негативного правового результата между сторонами. Определив процессуальные особенности рассмотрения административных споров, автор приходит к выводу, что перечисленные риски, в результате процессуального регулирования в административном судопроизводстве в значительной степени минимизированы.

Автор приводит примеры общественных отношений, когда в результате

применения административной процедуры возникают, изменяются и прекращаются гражданские права и обязанности, которые предлагает рассматривать как административные (публичные) споры в порядке административного судопроизводства, в частности: признание права собственности на самовольно перепланированное (переустроенное) помещение, самовольно возведенное строение; изъятие земельного участка у собственника для государственных или муниципальных нужд; предоставление публичным образованием земельных участков, жилых помещений, в том числе в порядке приватизации, на условиях социального найма и специализированного найма, аренды; а также социальные гарантии и меры социальной поддержки, пенсионное обеспечение; установление в отношении конкретного лица или принадлежащего ему имущества соответствующего правового статуса, признанного публичным образованием (установление инвалидности, признание нуждающимся в улучшении жилищных условий по договору социального найма и т. п.). Поэтому автор приходит к выводу о том, что споры, возникающие из указанных правоотношений, подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Во втором параграфе **«Роль оспаривания решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия, при выборе порядка защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов»** автор анализирует разъяснения, изложенные в п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» о том, что если исполнение актов субъектов публичной власти привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, то споры по поводу таких актов не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ (абз. 5).

Автор предлагает учитывать, что правовая природа споров об оспаривании актов субъектов публичной власти отличается в зависимости от принятия этих актов в связи участием последних в рамках гражданских правоотношений в гражданском обороте (в порядке гл. 5 ГК РФ) или публичных правоотношений при осуществлении властных функций в процессе правоприменительной деятельности, связанной с публичным управлением. В последнем случае акты субъектов публичной власти, влекущие возникновение, изменение, прекращение гражданских прав и обязанностей, сохраняют присущие им публично-правовые признаки, в отличие от актов, принятых в рамках участия публичного образования в гражданских правоотношениях (гл. 5 ГК РФ).

В абз. 4 данного пункта указано, что к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из

правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых субъект публичной власти реализует административные и иные публично-властные полномочия по отношению к другому участнику.

Автор приходит к выводу, что разъяснения абз. 5 п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 должны касаться лишь случаев участия публичного образования в гражданских правоотношениях на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами (гл. 5 ГК РФ).

По мнению автора, публичные права, свободы, законные интересы, возникающие из публичного правоотношения, как правило являются предпосылками субъективных гражданских прав, свобод, законных интересов, обеспечение которых защитой в форме административного судопроизводства предусмотрено в пп. 2 п. 6 ст. 180 КАС РФ. Названное положение указывает, что суд, исходя из обстоятельств административного дела, разрешает, в том числе вопросы об удовлетворении гражданского иска полностью или в части, либо отказе в его удовлетворении.

Автор критикует возможность проверки в гражданском судопроизводстве законности акта субъекта публичной власти в порядке косвенного судебного контроля, поскольку он не предполагает привлечение в качестве ответчика соответствующего субъекта публичной власти, а также исключает предъявление стороной и рассмотрение судом отдельного требования о неприменении акта в связи с его неправомерностью.

Опираясь на труды О.С. Иоффе по обязательственному праву⁹, автор приходит к выводу, что акты органов власти не являются основаниями возникновения гражданского обязательства, однако могут являться элементами юридического состава и в этом качестве служить основаниями возникновения гражданских правоотношений.

Поскольку, в силу прямого указания ч. 2 ст. 13 ГК РФ, применение способов защиты, предусмотренных ст. 12 ГК РФ (присуждение к исполнению обязанности в натуре, возмещение убытков, компенсация морального вреда), возможно только после проверки законности актов субъектов публичной власти, т. е. разрешения данного требования в качестве самостоятельного, автор приходит к выводу, что все требования, влекущие гражданские правовые последствия, но имеющие неразрывную связь с публичным спором, подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

В третьем параграфе **«Конкуренция видов судебных производств в ходе**

⁹ Иоффе О. С. Советское гражданское право. Л., 1958. С. 370–371.

защиты имущественных прав граждан и организаций» автор анализирует научную позицию о том, что, поскольку действия (бездействия), решения субъектов публичной власти затрагивают частные права граждан и организаций, оспаривание подобных актов является излишним, поскольку заинтересованные лица могут обратиться с требованиями о защите или признании такого рода прав в порядке гражданского судопроизводства.

Против такого подхода автор возражает и предлагает согласиться с позицией В.В. Скитовича о том, что гражданское судопроизводство может быть адекватной формой защиты интересов субъектов материальных правоотношений лишь в той степени, в какой последние будут иметь экономическое содержание, обусловленное товарным характером защищаемых их участниками материальных благ¹⁰.

Автор подвергает критике изменения, внесенные в ст. 16.1 КАС РФ. Согласно этим изменениям, при обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, другие – в порядке административного судопроизводства, если разделение требований невозможно, дело подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства. Такое нововведение автор считает спорным, поскольку оно противоречит п. 4 ст. 1 КАС РФ и ст. 2 ГК РФ, поскольку почти все решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти имеют связь с какими-либо гражданскими правовыми последствиями.

По мнению автора, в случаях, когда предпосылкой возникновения субъективного гражданского права, свободы, законного интереса является административная процедура, основания для рассмотрения спора в порядке гражданского судопроизводства, отсутствуют, т. к. в этой ситуации субъективное гражданское право, подлежащее защите, еще не возникло.

В четвертом параграфе **«Соединение имущественных и неимущественных требований по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти»** автор анализирует возможность и целесообразность соединения для совместного рассмотрения требований о признании недействительным решения, действия, (бездействия) субъекта публичной власти и обязанности его совершить действия, влекущие возникновение субъективных гражданских прав, а также взыскании убытков, компенсации морального вреда, связанных с нарушением прав, свобод, законных интересов граждан и их объединений при осуществлении властных полномочий субъектом публичной власти.

¹⁰ Скитович В. В. Избранные труды... С. 234.

Автор отмечает, что в ст. 136 КАС РФ регламентируется возможность объединения административных дел, а также выделения административных исковых требований. При этом в КАС РФ не указаны правила соединения в одном административном исковом заявлении нескольких связанных между собой требований, однако такое право предусмотрено в ст. 150 ГПК РФ и ст. 130 АПК РФ.

Среди ученых мнения о возможности соединения в административном иске требований, одно из которых обуславливает применение норм гражданского закона, для совместного рассмотрения в порядке в КАС РФ разделились, одни ее отрицают (А.А. Остроумов¹¹, авторы монографии «Реформирование процессуального законодательства: цели, проблемы, тенденции» А.В. Бондаренко, И.А. Приходько, В.М. Столяренко)¹², другие ее допускают (Н.И. Захаров, К.О. Огнева, А.А. Соловьев, В.В. Ярков)¹³.

По мнению автора, в КАС РФ есть все элементы, необходимые для рассмотрения всех анализируемых для соединения требований в рамках рассмотрения и разрешения административного спора, а возможность соединения указанных требований прямо вытекает из анализа содержания ст. 124, ч. 6 ст. 180 КАС РФ. При этом автор учитывает выводы, сделанные в результате анализа законодательства зарубежных стран учеными А.А. Соловьевым, К.О. Огневой о том, что в большинстве государств требования о разрешении имущественных последствий признания незаконными решений, действий, (бездействия) субъектов публичной власти рассматриваются совместно с требованиями о признании их незаконными, либо в течение определенного времени по завершении рассмотрения данного требования, однако во всех случаях в рамках административного судопроизводства, в том числе, в Австрийской Республике, Финляндской Республике, Швейцарской Конфедерации, Греческой Республике, Венгрии, Федеративной Республике Германии, Французской Республике¹⁴.

¹¹ Остроумов А. А. О допустимости рассмотрения публично-правовых и гражданско-правовых требований в рамках одного производства по КАС России // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2016. №5.

¹² Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Реформирование процессуального законодательства: цели, проблемы, тенденции. М., 2018. С. 335.

¹³ Захаров Н. И. Административное судопроизводство: сложности применения и пробелы в законодательстве // *Судья*. 2017. № 3. С. 26 ; Соловьев А. А., Огнева К. О. К вопросу о рассмотрении гражданского иска в административном деле // *Административное право и процесс*. 2020. № 5. С. 43 ; Ярков В.В. Подведомственность дел административного судопроизводства (на примере КАС РФ) // *Арбитражный и гражданский процесс*. 2017. № 6. С. 31.

¹⁴ Соловьев А. А., Огнева К. О. К вопросу о рассмотрении гражданского иска в административном деле // *Административное право и процесс*. 2020. № 5. С. 35-43; Соловьев А. А., Опалев Р. О. Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства. М., 2017. Доступ

Требования об оспаривании акта субъекта публичной власти и применение имущественных последствий разрешения данного требования составляют между собой неразрывную связь. Поэтому, по мнению автора, их необходимо рассматривать в рамках административного судопроизводства, то есть в процессуальной форме, аналогичной той, в которой подлежит рассмотрению административный спор, являющийся первичным звеном в этой цепочке.

В **заключении** приводятся краткие итоги диссертационного исследования, отмечает, что административное судопроизводство содержит специальный судебный механизм, который отсутствует в гражданском судопроизводстве. Самостоятельность данного механизма обуславливается тем, что его элементы объединены единой целью правового регулирования с материальными регулятивными публичными правоотношениями, позволяют исчерпывающим образом и в полном объеме обеспечить судебной защитой возникающие из данных правоотношений права, свободы, законные интересы.

Поэтому автор приходит к выводу, что рассмотрение дел, состоящих из неимущественных публичных требований, а также содержащих взаимосвязанные с ними имущественные требования, должно осуществляться в административном судопроизводстве.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:

В рецензируемых научных изданиях, указанных в Перечне ВАК РФ с 2015 по 2018 г.:

1. Величко М. Б. Обзор и анализ основных критериев дифференциации форм судопроизводства: гражданской и административной. Наши выводы по определению формы судопроизводства по отдельным категориям дел // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2015. – № 10–1. – С. 153–162.

2. Величко М. Б. Конкуренция видов судопроизводств: гражданского и административного // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2017. – № 6. – С. 189–194.

3. Величко М. Б. Соединение исковых требований в административном судопроизводстве // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 1. – С. 138–144.

В рецензируемых научных изданиях из Перечня ВАК РФ, Перечня РУДН, и индексируемых в базах данных МБЦ и RSCI, из которых 2 статьи опубликованы в журналах из Перечня ВАК РФ с импакт-фактором выше 0,1, из Перечня ВАК РФ К-1, К-2, и индексируемых в базах данных МБЦ и RSCI:

1. Величко М.Б. Отдельные особенности административного судопроизводства по сравнению с гражданским, которые подлежат отражению в процедуре доказывания, применения правил о преюдициальности судебного акта, обуславливая их особенности // Вестник гражданского процесса. – 2019. – Т. 9, № 1. – С. 423–437.

2. Величко М.Б. Влияние кодификации законодательства на выбор форм судопроизводств: административного или гражданского // Вестник гражданского процесса. – 2021. – Т. 11, № 1. – С. 225–237.

3. Величко М.Б. Анализ некоторых примеров применения судами общей юрисдикции принципов законности и доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства при разрешении споров об имущественных последствиях, связанных с решением субъектов публичной власти // Вестник гражданского процесса. – 2023. – Т. 13, № 2. – С. 51–73.

Другие работы, опубликованные автором по теме диссертации:

1. Величко М. Б. Понятие и признаки «интереса» как правовой категории, используемой при рассмотрении гражданских дел, возникающих из публичных правоотношений // Судья. – 2013. – № 11. – С. 51–59.

2. Величко М. Б. Понятие и признаки «интереса» как правовой категории, используемой при рассмотрении гражданских дел, возникающих из публичных

правоотношений, а также некоторые проблемы судебной практики, связанные с защитой юридических интересов // Ученые записки. Сб. науч. тр. Зап.-Сиб. филиала Рос. акад. правосудия. – Томск, 2014. – Вып. 7. – С. 66–101.

3. Величко М. Б. Сравнительный анализ контрольной функции судебной власти и её реализации в административном и гражданском судопроизводстве // Вопросы применения Кодекса Административного судопроизводства РФ : сб. ст. по итогам науч.-практ. конф. Белокуриха, 21–23 окт. 2015 г. – Барнаул, 2015. – С. 27–31.

4. Величко М. Б. Новые подходы к пониманию судебной защиты по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2015 : материалы XVII Междунар. науч.-практ. конф. – Челябинск, 2015. – Ч. 2. – С. 28–32.

5. Величко М. Б. Использование правовой категории «спор о праве» по делам, возникающим из гражданских и публичных правоотношений, как средство устранения правовой неопределенности при определении вида судопроизводства: гражданского или административного // Определенность и неопределенность права как парные правовые категории: проблемы теории и практики : материалы XII Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 17–21 апр. 2017 г. – М., 2018. – Ч. 2. – С. 202–210.

6. Величко М. Б. Отдельные проблемы механизма судебной защиты, связанные с понятием административного спора // Правовые проблемы укрепления российской государственности : сб. ст. / под ред. В. М. Лебедева [и др.]. – Томск, 2017. – Ч. 72. – С. 57–59.

7. Величко М. Б. Отдельные вопросы соотношения материального и процессуального регулирования в административном судопроизводстве, на примере проблем, связанных со взысканием налоговых пеней судами общей юрисдикции // Актуальные вопросы применения административного законодательства: межведомственная науч.-практ. конф. : сб. ст. – Горно-Алтайск, 2018. – С. 20–25.

8. Величко М. Б. Риск правильного определения вида судопроизводства: гражданского или административного, а также некоторые предложения по его минимизации // Юридическая техника. – 2019. – № 13. – С. 430–435.

Величко Михаил Борисович
(Российская Федерация)

**ФОРМА И ПОРЯДОК СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ПО ДЕЛАМ ОБ
ОСПАРИВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) СУБЪЕКТОВ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ, ВЛЕКУЩИХ ИМУЩЕСТВЕННЫЕ
ПОСЛЕДСТВИЯ**

Работа посвящена порядку рассмотрения судом дел об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия. В рамках научно-квалификационной работы исследованы правовая природа исковой формы защиты, выявлены особенности гражданских и публичных споров, судебного контроля в гражданском и административном судопроизводствах, установлены закономерности позитивного и охранительного регулирования гражданских и публичных общественных отношений; изучены свойства и характер имущественных благ, являющихся объектами правовой защиты в рамках административного судопроизводства, актуальные правоприменительные проблемы защиты имущественных прав, связанные с оспариванием решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти.

Velichko Mikhail Borisovich
(Russian Federation)

**THE FORM AND PROCEDURE OF JUDICIAL PROTECTION IN CASES
OF CONTESTATION DECISIONS, ACTIONS (IN ACTION) OF PUBLIC
AUTHORITIES ENTAILING PROPERTY CONSEQUENCES**

The scientific work is devoted to the procedure for consideration by the court of cases challenging decisions of public authorities that entail property consequences for citizens. The work examines the legal nature of the claim form of defense, identifies the features of civil and public disputes, judicial control in civil and administrative proceedings. The work analyzes various types of property benefits that are objects of judicial protection in the framework of administrative proceedings and civil proceedings. The work suggests ways to solve problems related to challenging decisions of public authorities and protecting property rights.