

В диссертационный совет ПДС 0900.009  
при ФГАОУ ВО «Российский университет  
дружбы народов имени Патриса Лумумбы»,  
117198 г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, дом 6

## ОТЗЫВ

официального оппонента Тумановой Лидии Владимировны  
на диссертацию Величко Михаила Борисовича  
на тему «Форма и порядок судебной защиты по делам об оспаривании  
решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти,  
влекущих имущественные последствия»  
на соискание ученой степени кандидата юридических наук  
по специальности 5.1.3 Частно-правовые (цивилистические) науки

Диссертационное исследование Величко Михаила Борисовича посвящено актуальной проблеме процессуальной правовой науки в сфере административного судопроизводства.

Актуальность исследования обусловлена необходимостью повышения эффективности судебной защиты в порядке административного судопроизводства. Сложившаяся с 2015 года практика свидетельствует о том, что существует конкуренция механизмов судебной защиты при нарушении прав и законных интересов решениями и действиями субъектов публичной власти. Теория административного судопроизводства и возможные варианты ее практической реализации развивались почти полтора столетия в столкновении противоположных позиций. Противники административного судопроизводства одним из аргументов выдвигали отсутствие спора о праве по делам, имеющим публично-правовую природу. Первым серьезным прорывом был закон 1987 года, а долгожданное принятие Кодекса административного судопроизводства РФ, казалось бы, поставило точку в

этой дискуссии, признав исковую природу дел, отнесенных к административному судопроизводству, но возникла другая проблема, связанная с пределами применения этого вида судебной защиты.

В настоящее время административное судопроизводство обеспечивает полную защиту нарушенных прав практически только по двум категориям дел: в порядке главы 26 и статьи 227.1, согласно которым может быть присуждена компенсация за нарушение соответствующих прав. В подавляющем числе остальных случаев сходные ситуации должны рассматриваться либо по правилам гражданского процесса, либо в двух самостоятельных процессах, когда в административном судопроизводстве суд признает действие или решение органа, реализующего властные полномочия, незаконным, а для решения имущественной стороны этой проблемы надо обращаться уже в порядке гражданского судопроизводства.

Все это обуславливает необходимость и актуальность комплексного исследования сущности исковой формы защиты права в административном судопроизводстве по делам об оспаривании решений и действий субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия.

Диссертация Величко М.Б. является первым специальным комплексным исследованием проблемы обеспечения эффективной защиты в административном судопроизводстве путем установления возможности одновременного рассмотрения вопроса о законности принятых решений или действий и возмещении имущественного вреда и в соответствии с этим расширения сферы применения административного судопроизводства. Ранее эти вопросы лишь фрагментарно затрагивались в трудах, посвященных исследованию процессуальных проблем.

Величко М.Б. была поставлена и достигнута цель формирования теории исковой формы защиты прав и охраняемых законом интересов в административном судопроизводстве по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов, наделенных публичными полномочиями,

влекущими возникновение, изменение или прекращение имущественных правоотношений, как самостоятельной формы судебной защиты.

Для достижения поставленной цели были решены следующие основные задачи:

- выявлены закономерности позитивного и охранительного регулирования гражданских и публичных правоотношений;
- изучены свойства и характер имущественных благ, входящих в предмет защиты административного судопроизводства;
- сопоставлены цели и задачи гражданского процесса и административного судопроизводства;
- выявлены дополнительные критерии дифференциации административного судопроизводства и гражданского процесса;
- выявлена и определена специфика административного иска;
- разработан механизм защиты имущественных прав в административном судопроизводстве;
- сформулированы предложения по совершенствованию законодательства.

Методология исследования позволила Величко М.Б. комплексно исследовать проблему иска в административном судопроизводстве в историческом и сравнительном аспектах и сформулировать необходимые выводы.

Работа имеет достаточную научную и эмпирическую основу и показывает, что автор способен критически осмысливать как теоретические положения, так и законодательство и практику его применения.

Полнота и оригинальность исследования обусловлены избранными автором предметом и объектом исследования.

Научная новизна диссертационного исследования Величко М.Б. определяется прежде всего самой постановкой проблемы и средствами ее разрешения. Работа является первым комплексным исследованием механизма

защиты имущественных и иных прав, свобод, законных интересов при оспаривании решений, действий или бездействия субъектов публичной власти на основе теории регулятивных и охранительных правоотношений. В работе обоснованы дополнительные критерии разграничения гражданских и публичных споров. Разработана теория исковой формы для административного судопроизводства, которая позволит повысить эффективность механизма судебной защиты, так как обеспечит единство защиты имущественных прав и публичных интересов.

Новизна научного исследования Величко М.Б. отражена в основных выводах, выносимых на защиту, из которых особо можно выделить следующие.

Необходимость расширения границ содержания административного спора, чтобы судебное решение не было просто констатацией незаконности акта органа власти, а позволяло бы разрешить спор по существу, используя способы защиты, предусмотренные статьей 12 Гражданского кодекса РФ и другими материальными законами.

Диалектическое единство материального права и административного судопроизводства обуславливает возможность того, что нормы процессуального права могут предусматривать возникновение, прекращение и изменение субъективных прав или обязанностей в отношении материального предмета спора, а соответственно выбор формы судопроизводства должен определяться исходя из оснований и целей правового регулирования.

Выделение дополнительных критериев для отнесения спора к административному судопроизводству, связанных с наличием в правоотношениях публичного интереса, и удовлетворение потребности в имущественных благах, обусловленное целью социального перераспределения публичных благ.

Обоснование того, что суд в административном судопроизводстве должен разрешать материально-правовые требования по существу, если действия публичной власти порождают имущественные последствия.

Теоретическая значимость исследования Величко М.Б. определяется развитием научных представлений об особенностях исковой формы защиты права в целом и ее особенностях в административном судопроизводстве. Важным для процессуальной науки представляется вывод о необходимости выделения применительно к административному судопроизводству исков о признании и о присуждении, что особо значимо по искам, связанным с социальным и пенсионным обеспечением. Сравнительное исследование гражданского процесса и административного судопроизводства дает основание для дальнейших исследований способов защиты прав в целом. Взаимосвязь частных и публичных интересов и их соотношение в предмете судебной защиты развивают теорию юридического интереса в целом.

Выводы и положения развивают теорию административного судопроизводства в целом и способствуют повышению его эффективности.

Практическое значение диссертационного исследования Величко М.Б. состоит в предложениях по совершенствованию практики применения административного судопроизводства как эффективного средства судебной защиты и обоснованию необходимости изменения дополнения действующего законодательства. Особо следует выделить предложение автора о необходимости применения порядка административного судопроизводства по таким делам, как:

- признание права собственности на самовольно перепланированное помещение;
- самовольно возведенное строение;
- изъятие земельного участка для государственных или общественных нужд;

- предоставление публичным образованием земельных участков, жилых помещений;
- социальное и пенсионное обеспечение.

В соответствии с этим внимания законодателей заслуживает предложение автора о внесении изменений в статью 16.1 КАС РФ и установлении правила, прямо противоположного тому, которое содержится в части 1 названной статьи, с тем, чтобы в случае неразрывной связи имущественного требования с административным делом пошло рассмотрение в порядке административного судопроизводства, а гражданин, спорящий с властью, имел бы соответствующие льготы в сфере доказывания и мог рассчитывать на активную помощь суда.

Результаты диссертационного исследования должны заинтересовать законодателей и правоприменителей. Кроме того, материалы могут быть использованы в учебном процессе по курсу «Административное судопроизводство» и по всем процессуальным дисциплинам, затрагивающим проблему иска.

Диссертация Величко М.Б. прошла необходимую апробацию результатов исследования, о чем свидетельствуют научные публикации автора и выступления с докладами на различных конференциях. Основные результаты диссертационного исследования были опубликованы в 14 статьях, из которых 3 за последние пять лет – в ведущих рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ для опубликования основных результатов исследования, перечне РУДН, и индексируемых в базах данных МБЦ и RSCI.

Структура работы способствует раскрытию темы и отражает все необходимые вопросы в соответствии с поставленной целью и определенными задачами.

Работа содержит еще много интересных выводов и положений, на которые следует обратить внимание.

Так, в параграфе один первой главы на основе анализа позиций различных авторов Величко М.Б. делает вывод о том, что публичные имущественные правовые отношения представляют собой форму публично-правового управленческого воздействия на социальные отношения. Это положение важно не только для обоснования одного из основных выводов автора о необходимости расширения компетенции суда в административном судопроизводстве, но также и для общей теории управления и значении характера интереса. Это позволило автору сделать выводы, которые содержат критерии разграничения гражданского процесса и административного судопроизводства и обосновать нецелесообразность рассмотрения административного спора с имущественным содержанием в порядке гражданского процесса, поскольку такой подход не обеспечивает в полной мере публичный контроль за использованием частных имущественных благ.

Второй параграф первой главы посвящен особенностям исковой формы в административном судопроизводстве. Автор с позиций современного состояния процессуальной науки проанализировал различные взгляды, которые были сформированы в теории иска. На основании этого Величко М.Б. сформулировал свое понятие административного иска, как публичного требования к суду о рассмотрении и разрешении публичного правового спора о принадлежности субъективных прав, свобод и законных интересов, обусловленного конфликтом участников регулятивного материального публичного правоотношения, имеющих противоположные юридические интересы, по поводу публичных благ или частных благ, в отношении которых имеется публичный интерес. Данное определение может послужить отправной точкой для дальнейших научных исследований правовой природы иска в административном судопроизводстве и, возможно, возникнут другие взгляды, как в традиционной теории иска, что безусловно будет свидетельствовать о значимости исследованной проблемы.

Первый параграф второй главы начинается с ключевых тезисов о том, что вопреки принципу правовой определенности судебная защита

имущественных прав, связанных с оспариванием решений и действий субъектов, осуществляющих публичные полномочия, не является единообразной. Причиной этого, по справедливому мнению автора, является недостаточная проработанность понятия «административный спор». Анализ различных взглядов ученых на правовую природу административного спора позволил автору выявить критерии разграничения гражданского и административного спора и обосновать целесообразность реализации в административном судопроизводстве имущественного требования, основанного на признании неправомерным акта субъекта публичной власти.

Второй параграф главы второй посвящен сущности судебного контроля, где Величко М.Б. особое внимание уделяет тому, что дела, возникающие из публичных правоотношений, в силу присущего им публичного интереса затрагивают интересы и других лиц, не являющихся сторонами этого конкретного дела. Следовательно, по каждому административному делу необходимо установить содержание публичного интереса независимо от позиции сторон. Следует поддержать позицию автора о предоставлении суду в административном судопроизводстве больше возможностей для применения судебного усмотрения, что полностью соответствует принципу активности суда. Вывод автора о том, что конечной целью судебной защиты в административном судопроизводстве должно быть полное восстановление нарушенных субъективных прав, а не просто констатация их нарушения, должен стать программным для дальнейшего развития административного судопроизводства.

Параграф третий главы второй посвящен определению целей и задач административного судопроизводства. Анализ различных взглядов на понятия «цели» и «задачи» представляет интерес не только для процессуальной науки, но и может служить для развития соответствующих вопросов в общей теории права. Для административного судопроизводства особо значимым представляется предложенный автором перечень того, ради чего следует выделять цели судопроизводства, в частности, как критерий эффективности.



Заслуживает внимания также предложенный автором вариант перечня целей административного судопроизводства как основа для дальнейших исследований этой проблемы.

Четвертый параграф второй главы посвящен проблеме разграничения гражданского процесса и административного судопроизводства. Отправным моментом выступает справедливое утверждение Величко М.Б. о том, что характер гражданских, трудовых, семейных, жилищных, земельных и иных правоотношений может быть как частным, так и публичным. Заслуживают внимания рассуждения автора о необходимости нового подхода к пониманию статусов участников материальных правоотношений, в частности с позиций того, насколько реально равенство субъектов в определенных правовых связях, таких как, например, работодатель и работник. Бесспорно, это еще будет предметом осмысления представителей науки трудового права.

Следует согласиться с тем, что только материально-правовое равенство участников правоотношения не может быть единственным критерием для отграничения гражданского процесса от административного судопроизводства. В дальнейшем в контексте данного исследования, вероятно, будет необходим более детальный анализ правила части 4 статьи 1 КАС РФ, поскольку ведь не существует конкретного перечня дел, которые отнесены к сфере гражданского процесса, да и вряд ли это возможно в принципе. Следовательно, необходима разработка научно обоснованных критериев, и исследование автора является первым обоснованием такого критериального подхода.

Несомненно, заслуживает поддержки позиция Величко М.Б. о том, что дела об оспаривании решений пенсионного органа являются публичными, и хочется надеяться, что эта позиция будет воспринята правоприменителями и законодателями. Обосновано и предложение автора об отнесении служебных споров государственных и муниципальных служащих к административному судопроизводству, а также и других дел, имеющих выраженную публично-правовую составляющую. Аргументация автора по этим вопросам является

достаточно обоснованной, все названные дела соответствуют задаче административного судопроизводства, закрепленной в статье 3 КАС РФ: «укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений».

Интерес представляет уже сама постановка темы первого параграфа главы третьей, поскольку эффективность судебной защиты во многом зависит именно от того, какие возможны негативные последствия, связанные с формой судопроизводства. Заслуживают внимания приведенные автором преимущества административного судопроизводства, ведь его выделение и было с целью создания дополнительных гарантий для «слабой» стороны, но сложившаяся практика, по которой значительная часть дел рассматривается в порядке гражданского судопроизводства, лишает этих гарантий. Анализ судебной практики по делам, которые должны бы рассматриваться в порядке административного судопроизводства, но разрешаются как гражданские, должен стать предметом серьезного осмысления всеми правоприменителями и, прежде всего, Верховным Судом РФ с позиции вывода автора о том, что такой порядок ухудшает положение граждан.

В параграфе втором главы третьей Величко М.Б. рассматривает проблему относительно того, как следует поступать суду, если при рассмотрении дела выявлен нормативный акт, не соответствующий вышестоящему, и полагает, что в этой ситуации недостаточно просто применить акт высшей юридической силы, поскольку такой косвенный нормоконтроль не обеспечивает всех необходимых гарантий для участников процесса, а также для органа, принявшего соответствующий нормативный акт.

Интерес представляет вывод автора о распространении порядка оспаривания нормативно-правовых актов на акты индивидуального правового регулирования, поскольку в обоих случаях присутствует публичный интерес. Данная проблема может в дальнейшем стать темой самостоятельного научного исследования.

В параграфе третьем главы третьей Величко М.Б. обращает внимание на нарушение принципа единообразия судебной практики по целому ряду дел, которое обусловлено неопределенностью в установлении вида судопроизводства, в связи с чем одни суды используют административное судопроизводство, а другие в аналогичных случаях гражданское. Представляется, что такая судебная практика является недопустимой, поскольку нарушает основополагающий принцип равенства граждан перед законом и судом, поскольку для одних в суде действует льготный режим доказывания и активная помощь суда, а другие должны отстаивать свои права в условиях жесткой состязательности.

Вопрос о соединении имущественных и неимущественных требований в делах об оспаривании актов субъектов, осуществляющих публичные полномочия, обозначенный в четвертом параграфе третьей главы, является ключевым для дальнейшего развития административного судопроизводства, поскольку его положительное решение позволит обеспечить эффективную защиту прав и интересов граждан в спорах с властью. Выделение Величко М.Б. юридических фактов, характеризующих публичное обязательство по возмещению вреда: признание незаконным решения или действия субъекта публичной власти и наличие ущерба, причиненного этим актом, могут служить достаточным критерием для решения вопроса о выборе гражданского или административного судопроизводства и должны быть восприняты законодателем и практикой. Интерес представляет и сравнительное исследование этого вопроса. Предложение о дополнении пункта 1 статьи 4 КАС РФ возможностью предъявления в порядке административного судопроизводства иска об оспаривании самого акта публичной власти его правовых последствий представляется обоснованным и заслуживает поддержки.

В заключении автор выделяет основные моменты.

Содержание автореферата соответствует основным положениям диссертации.

Работа содержит значительное число обоснованных и важных выводов, которые направлены на повышение эффективности административного судопроизводства и обеспечение необходимых гарантий субъектам процесса.

Вместе с тем в диссертации Величко М.Б. содержится ряд положений, которые носят дискуссионный характер или нуждаются в дальнейшем исследовании.

1. В первом выводе, выносимом на защиту, есть тезис о том, что «суд должен устанавливать соответствие поведения участников спора «букве закона», его правовому содержанию». В дальнейшем в работе автор утверждает о необходимости расширения применения судебного усмотрения в административном судопроизводстве. Представляется, что следование исключительно «букве закона» не только почти полностью исключает возможность судебного усмотрения, но и в принципе невозможно, так как жизненные ситуации богаче и разнообразнее любой самой совершенной нормы права, поэтому любое правоприменение предполагает не только «букву», но и «дух закона», о чем писали наши юристы еще в девятнадцатом веке. Субъекты, реализующие публичные полномочия, принимают решения или совершают какие-либо действия также с учетом целого комплекса факторов. В тех случаях, когда с очевидностью нарушена «буква закона», возможно устранить нарушение иными и не судебными средствами, например мерами прокурорского реагирования, обращением к вышестоящему органу или должностному лицу. А судебное разбирательство необходимо чаще всего в условиях неочевидности нарушения, когда трудно сразу дать ответ о несоответствии властного акта предписаниям закона.

2. Предложение, содержащееся в выводе 9 о том, что «если в ходе рассмотрения гражданского дела будет установлено, что акт субъекта публичной власти противоречит иному акту, имеющему более высокую юридическую силу, суд должен перейти к рассмотрению данного дела по правилам административного судопроизводства», как представляется, нуждается в дальнейшем исследовании. Поскольку из этого положения с

очевидностью не следует, что такой переход из гражданского в административное судопроизводство необходим. Указанное противоречие само по себе уже свидетельствует о незаконности акта меньшей юридической силы, следовательно, суд должен применять акт, имеющий большую юридическую силу, в соответствии с которым и будет разрешено дело. Предлагаемый переход к рассмотрению дела в порядке административного судопроизводства будет предполагать рассмотрение незаявленного требования, вряд ли это соответствует традиционной процессуальной доктрине. Если же речь идет о тех категориях дел, которые по справедливому и обоснованному утверждению автора должны подлежать рассмотрению в административном судопроизводстве, то это должно быть независимо от того, противоречит оспариваемый акт другому большей юридической силы или нет. Автор в дальнейшей научной деятельности сможет еще раз всесторонне исследовать эту проблему.

3. Соглашаясь с выводом автора о необходимости конкретизации задач административного судопроизводства и закрепления в законе целей как критериев разграничения гражданского процесса и административного судопроизводства, нельзя не выразить некоторые сомнения по конкретным целям и задачам. Прежде всего вызывает сомнение предложение Величко М.Б. указать в законе в качестве задачи «контроль за деятельностью органов законодательной и исполнительной власти и управления и их должностных лиц, за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц». Данная задача в такой формулировке одновременно ограничивает и неоправданно расширяет компетенцию суда в административном судопроизводстве. Поскольку предмет судебной защиты в административном судопроизводстве определен статьей 1 КАС РФ, то и задачи должны основываться на правилах этой статьи. А в соответствии с частью 2 данной статьи суды рассматривают административные дела о защите нарушенных прав, свобод и законных интересов не только органами законодательной и исполнительной власти, но и органами судейского сообщества (пункты 4 и 5),

поэтому законодатель и применяет все время терминологию и «иных публичных правоотношений». Кроме того, в соответствии с частью 3 статьи 1 КАС РФ судебный контроль в административном судопроизводстве имеет конкретное содержание и ограничен пределами «обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод». Таким образом, судебный контроль имеет определенные ограничения, а формулировка задачи наводит на мысль о возможном тотальном контроле суда.

Определенные сомнения возникают и относительно предложенного перечня целей административного судопроизводства. Как правило, в том числе в данном диссертационном исследовании, определяется единая цель, которая раскрывается в задачах. Можно согласиться, что «укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений» как задача могла бы быть признана целью (но именно в трактовке закона, а не автора), а соответственно первое и третье предложения (защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере административных и иных публичных интересов; восстановление прав, свобод и законных интересов), отнесенные автором к целям, можно было бы включить в число задач. При этом необходимо учитывать, что краткость не менее важна для юридической техники, чем для творчества писателей.

Указанные замечания носят частный характер и не влияют на высокую положительную оценку диссертационного исследования Величко М.Б.

Диссертационное исследование Величко Михаила Борисовича на тему «Форма и порядок судебной защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия» является законченной научно-квалификационной работой, в которой содержится новое решение научной задачи, имеющей важное значение частно-правовой (цивилистической) науки в целом и особенно для административного судопроизводства. Работа соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание

ученой степени кандидата юридических наук, согласно п. 2.2 раздела II Положения о присуждении ученых степеней в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», утвержденного Ученым советом РУДН протокол № УС-12 от 03.07.2023 г., а ее автор, Величко Михаил Борисович, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридический наук по специальности 5.1.3 Частно-правовые (цивилистические) науки.

Официальный оппонент,

доктор юридических наук по специальности 12. 00.15,

профессор, профессор кафедры судебной власти

и правоохранительной деятельности

Тверского государственного университета,

Заслуженный юрист Российской Федерации

Л.В. Туманова

«11» ноября 2024 г.

Подпись Тумановой Л.В. заверяю

Врио ректора Тверского

государственного университета



С.Н. Смирнов

170000, Тверь, ул. Желябова, 33, Rektor@tversu.ru

Контактный телефон: 89056027884, tumanova\_lida@mail.ru