

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 Никитина Сергея Васильевича
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

Актуальность.

Актуальность представленной М.Б. Величко диссертации обуславливается тем, что значительное число судебных дел об оспаривании решений, действий и бездействия субъектов публичной власти (далее также – административных актов), влекут имущественные последствия для граждан и организаций. Принятие Кодекса административного судопроизводства (далее – КАС РФ) и закрепление в нем института административного иска вызывает необходимость теоретического осмысления процессуального механизма судебной защиты прав, свобод, законных интересов в данном виде судопроизводства.

Принятие КАС РФ не только не решило, но и во многом обострило вопрос о порядке рассмотрения споров о судебной защите имущественных прав и законных интересов, возникающих из публичных правоотношений, а также из гражданских правоотношений, тесно связанных с публичными правоотношениями,

Проблема оптимальной судебной процедуры рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти и связанных с ними имущественных требований остается не решенной в процессуальном законодательстве, что негативным образом сказывается на судебной практике рассмотрения данной категории дел.

Как известно, до принятия КАС РФ публичные споры в судах общей юрисдикции рассматривались в порядке гл. 25 ГПК РФ. Если дело об обжаловании решений, действий или бездействия властных субъектов осложнялось спором о праве, то законность таких решений и действий (бездействия) проверялась в порядке искового производства в рамках дела, в котором рассматривалось требование о гражданских правах.

Что касается практики арбитражных судов, то в ней привалировал иной подход: дела об проверке законности индивидуальных актов разрешались по правилам 24 АПК РФ в порядке административного судопроизводства, а связанные с этими актами гражданско-правовые требования – в общеисковом порядке. Указанный подход во-многом сохранился до настоящего времени. В юридической литературе и тот и другой подход имел своих сторонников и противников.

С принятием КАС РФ и появлением самостоятельного административного судопроизводства вышеуказанная проблема в судах общей юрисдикции стала проявляться в виде конкуренции видов судопроизводств — гражданского и административного. При этом, в доктрине получила распространение, прежде всего за счет представителей науки административного права и процесса, позиция, согласно которой требования гражданско-правового характера, связанные с оспариваемыми административными актами, могут и должны рассматриваться в порядке административного судопроизводства в рамках гл.22 КАС РФ. Это, в свою очередь, вызвало среди ученых и практиков новую, достаточно оживленную, дискуссию.

В этой связи, не вызывает сомнений, что представленное к защите диссертационное исследование, посвященное определению наиболее оптимального процессуального порядка рассмотрения данной категории судебных дел, теоретически актуально и практически значимо.

Достоверность и новизна результатов исследования.

Исследование основано на анализе значительного числа научных источников монографического характера, публикаций в периодических профессиональных изданиях, правовых позициях Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, практики судов общей юрисдикции. Выводы диссертации, сделаны в результате сопоставления с имеющимися в науках права, экономики и социологии представлениями о правовом интересе, целях и предназначении правового регулирования общественных отношений, имеют научную и практическую ценность. Полученные результаты исследования соответствуют требованиям научной достоверности.

Автором обоснована концепция 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 имущественные последствия, обеспечивающая единую направленность действия механизмов позитивного и охранительного регулирования.

В диссертации предложены дополнительные критерии дифференциации административного и гражданского судопроизводства (с.15-17,), дополнительно обоснована самостоятельность административного судопроизводства с.17, 103—114, 119-130 дисс.); сформулировано авторское понятие административного иска (47-53 дис.), приведена и обоснована новая трактовка административного спора и судебного административного контроля, которые автор предлагает не ограничивать проверкой законности решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти), а предлагает механизмы, позволяющие разрешать вопросы о восстановлении нарушенных прав, в том числе, имущественных, в порядке административного судопроизводства (с.19, с.77-79, с.92-104, с.126-127, с.131-229 дисс.).

Новизна результатов исследования не вызывает сомнения. Проведенное исследование расширяет направления исследований в области цивилистического процесса и предлагает систему понятий и терминов, необходимых для исследования исковой формы защиты в административном судопроизводстве, в частности, публичное правоотношение, административный спор, судебный контроль, административный иск, а предложенный автором алгоритм определения вида судопроизводства, распределения обязанностей по доказыванию, использование способов защиты прав, свобод, законных интересов представляет собой готовый к практическому использованию инструмент.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации.

Выводы основаны на результатах обширного и всестороннего анализа научной литературы и судебной практики, последовательно и достаточно убедительно аргументированы.

Ценность результатов работы для науки и практики.

В ходе исследования автору удалось получить значимые для науки гражданского и административного процесса результаты, которые также открывают перспективы продолжения научных исследований в раскрытых настоящим исследованием направлениях, разработаны предложения, направленные на повышение эффективности существующих механизмов судебной защиты, формирование единообразной и наиболее рациональной судебной практики по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) , отягощенных имущественными спорами. Автором внесен ряд заслуживающих внимания предложений, направленных на совершенствование правового регулирования данной категории административных дел.

Диссертантом сформулирована, оригинальная и целостная, но при этом достаточно радикальная концепция, согласно которой имущественные споры, в которых тесно переплетены элементы публично-правовой и частно-правовой природы должны разрешаться по существу в рамках административного судопроизводства (с.152-153 и др. дисс.).

По мнению автора, рассмотрение имущественных требований, в том числе имеющих гражданский характер, должно осуществляться в порядке административного судопроизводства, 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. Причем это касается не только дел, об обжаловании решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти, влекущих за собой имущественные последствия, но и иных споров вытекающих из гражданских и административных правоотношений.

Диссертант полагает, что по правилам административного судопроизводства должны, в частности, рассматриваться споры о признании права собственности на самовольно перепланированное (переустроенное) помещение, самовольно возведенное строение; изъятии жилых помещений и земельных участка у собственника для государственных или муниципальных нужд; предоставлении публичным образованием земельных участков, жилых помещений в том числе в порядке приватизации, на условиях социального найма и специализированного найма, аренды; а также социальных гарантий и мер социальной поддержки; установлении 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.); пенсионное обеспечение; споры о прохождении муниципальной и государственной службы; требования военнослужащих, государственных и гражданских служащих об оспаривании действий должностных лиц, направленных на восстановление нарушенных имущественных прав, в том числе, о выплате денежного и иных видов довольствия и иные споры (с.148, 166 и др. дисс.).

При этом автор подчеркивает, что перечень дел, когда суд, признав незаконным акт субъекта публичной власти, вправе отказаться от рассмотрения материального правового спора по существу, должен быть определен исчерпывающим образом и носить исключительный характер (с. 17

дисс.). К сожалению в работе не приведен хотя бы примерный перечень таких исключений.

Автор полагает, что административное судопроизводство в данном случае обеспечивает более эффективную судебную защиту, поскольку предоставляет гражданам и организациям большие гарантии защиты прав, свобод, законных интересов, чем гражданское судопроизводство (с.152).

Можно в целом соглашаться или не соглашаться с таким концептуальным подходом, оспаривать те или иные частные выводы и аргументы, но следует признать, что разработанная диссертантом научная концепция внутренне логична, опирается на глубокое и всестороннее исследование процессуальной доктрины, законодательства и сложившейся судебной практики. В обоснование концепции приведена развернутая, порой даже излишне обширная, система аргументов. Это свидетельствует о том, что к защите представлено самостоятельное глубокое научное исследование, которое в полной мере отвечает уровню диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Замечания по работе.

Конечно, такого рода творческое научное исследование не может не вызывать определенные споры, дискуссии, нередко требует дополнительного разъяснения отдельных положений и выводов и т. д. По мнению официального оппонента следует обратить внимание на следующие моменты.

1. Предложенная концепция носит достаточно радикальный, можно даже сказать революционный характер. Диссертант предлагает подавляющее большинство отнесенных к компетенции судов общей юрисдикции имущественных споров, затрагивающих публичные интересы, рассматривать в порядке административного судопроизводства по правилам гл. 22 КАС РФ.

Представляется, что практическая реализация данной концепции повлечет за собой изменение порядка рассмотрения значительного числа имущественных споров, рассматриваемых в настоящее время в порядке гражданского судопроизводства, что, в свою очередь, потребует внесения существенных изменений в процессуальном законодательстве, прежде всего в главу 22 КАС РФ.

Очевидно, что действующая процедура рассмотрения споров по правилам гл. 22 КАС РФ ориентирована главным образом на проверку законности административных актов, имеющих ненормативный (индивидуальный) характер и в целом не предназначена для разрешения имущественных споров гражданско-правового характера. Это, в частности, касается вопросов реализации диспозитивных и состязательных правомочий

сторон в рамках имущественного спора, включая отказ от иска, признание иска, примирения сторон, предъявление встречного иска, признание стороной фактических обстоятельств дела, на которые ссылается противоположная сторона, а также вопросов подсудности, обеспечения иска, допустимости и порядка выхода суда за пределы заявленных требований, сроков рассмотрения дел, применения предельных сроков для обращения в суд и т.д. Одни из указанных процессуальных институтов отсутствуют в административном судопроизводстве, другие имеют существенные различия в правовом регулировании.

Для решения указанных проблем необходимо либо законодательно универсализировать указанные процессуальные институты, либо закрепить в гл. 22 КАС РФ определенные особенности рассмотрения административных дел, осложненных имущественными требованиями. Думается, что и та, и другая задача трудно выполнимы, в том числе и с точки зрения юридической техники.

Необходимо также обратить внимание, что передача достаточно большого количества дел разных категорий из одного вида судопроизводства в другой повлечет за собой также целый ряд проблем организационно-правового характера. В частности, наличие значительного числа имущественных споров потребует изменений специализации значительного числа судей по административным делам, возникнет необходимость перераспределения судебной нагрузки, которая, кстати может возрасти в случае применения по этим делам предусмотренных КАС РФ сокращенных сроков рассмотрения административных дел.

В этой связи, думается, можно посоветовать автору более внимательно оценить возможные проблемы и последствия практической реализации представленной концепции, оценить ее возможные плюсы и минусы, в том числе с использованием данных судебной статистики.

2. Одним из основных аргументов, приведенных автором концепции является вывод о том, что рассмотрение указанных имущественных споров по правилам административного судопроизводства обеспечит более эффективную защиту публичных интересов. При этом автор отмечает, что в гражданском процессе защита публичных интересов в сфере имущественных отношений осуществляется лишь косвенно (охрана законности и правопорядка - с. 213-214).

С данным выводом трудно согласиться. По целому ряду споров имущественного характера, рассматриваемых в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства суды осуществляют прямую защиту

публичных интересов. Так, публичные интересы являются предметом судебной защиты по искам о защите прав неопределенного круга лиц (дела о защите прав потребителей, о защите права на охрану здоровья, а также охрану окружающей природной среды и др.). Публичные интересы являются предметом защиты по делам о признании недействительными сделок, заключенных с нарушением антимонопольного законодательства, о виндикационном иске об истребовании государственного или муниципального имущества, о защите имущественных прав Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и т.д. При этом достаточно сложно утверждать, что в административном судопроизводстве такого рода интересы получают более эффективную защиту.

2. Автор также приводит аргументы, что форма гражданского судопроизводства предоставляет меньше гарантий для граждан и их объединений при взыскании убытков в связи с оспариванием решений, (действий) бездействия субъектов публичной власти. (с.221 дисс.)

В § 3.3 главы 3 диссертации (с. 202-229) приводится достаточно много примеров, свидетельствующих, по мнению диссертанта, о большей эффективности защиты субъективных имущественных прав граждан и организаций, нарушенных в решениях, совершения результате издания незаконных действий.

Так, на с.212-224 диссертации автор критикует правовые позиции Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ о допустимости совместного рассмотрения в общем (исковом) порядке гражданского и арбитражного судопроизводства требований об оспаривании незаконного административного акта и возмещении имущественного или морального вреда причиненного действием такого акта..

Автор полагает, что рассмотрение вопроса о законности решения, действий (бездействия) субъекта публичной власти в исковом процессе в порядке косвенного судебного контроля при разрешении частного гражданско-правового требования о возмещении вреда в соответствии со ст. 1069 ГК РФ противоречит буквальному содержанию абз. 2 ст. 13 ГК РФ и, соответственно, создает препятствие для защиты нарушенных прав (с. 212 , 214 дисс.).

Кроме того распределения бремени доказывания в общеисковом производстве, при котором истец доказывает все обстоятельства, на которые ссылается, в том числе незаконность действий публичного субъекта, которое входит в состав основания возмещения убытков, суд связан доводами сторон,

что не соответствует природе материального публичного правоотношения, в рамках которого допущено такое нарушение прав. (с.219 дисс).

В этой связи диссертант делает вывод, что объединение указанных требований в рамках одного административного дела и рассмотрение их по правилам административного судопроизводства (гл. 22 КАС РФ, гл.24 АПК РФ) более эффективно для защиты нарушенных прав.

Представляется, что для столь категоричного вывода отсутствуют достаточные основания. Данный вывод, на наш взгляд, связан с не совсем точной оценкой автором природы и правовых последствий косвенного контроля за индивидуальными и нормативными правовыми актами.

Признание судом незаконным решения, действия (бездействия) в гражданском деле, в том числе о возмещении вреда, влечет за собой юридическую их ничтожность (недействительность), что является основанием для возмещения истцу причиненного ущерба. В этом смысле правовые последствия косвенного и прямого контроля практически одинаковы. Единственно, что при косвенном контроле вывод о незаконности административного акта приводится не в резолютивной, а в мотивировочной части судебного решения. В этой связи трудно согласиться с позицией диссертанта о том, что удовлетворение имущественного требования связано с необходимостью признания незаконным акта субъекта публичной власти в порядке КАС РФ (с.218 дисс.).

Что касается распределения обязанности по доказыванию незаконности административного акт, то следует иметь в виду, что в соответствии с презумпцией вины причинителя вреда, последний должен доказывать законность такого акта. Кроме того на наш взгляд, при проверке законности административного акта в гражданском деле согласно принципу справедливости (справедливого правосудия) суд должен применять по аналогии соответствующие положения КАС РФ, в том числе проверить законность спорного акта независимо от приведенных доводов истца.

Следует также обратить внимание, что при проверке законности административного акта в гражданском деле суд не проверяет соблюдение истцом установленного КАС РФ 3-х месячного срока для обращения в суд. Суд ориентируется лишь на сроки исковой давности по заявленным имущественным требованиям. При рассмотрении же данных требований в рамках гл. 22 КАС РФ объективно возникает необходимость применения последствий пропуска столь короткого 3-х месячного срока. Это, соответственно, может приводить к отказу в защите нарушенного права по большинству подобных административных исков.

Подтверждение опубликования основных результатов диссертации в научной печати.

Основные результаты исследования отражены в опубликованных автором статьях.

Содержание автореферата соответствует основным положениям содержания диссертации.

Приведенные замечания носят во многом частный дискуссионный характер и не снижают общую высокую оценку качества научного исследования проведенного М. Б. Величко.

Заключение.

Диссертационное исследование Величко Михаила Борисовича является законченной научно-квалификационной работой, в которой содержится новое решение научной задачи, имеющей важное значение для науки гражданского и административного процессуального права. Работа соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, согласно п.2.2 раздела II (кандидатская) 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 03.07.2023г., а её автор, Величко Михаил Борисович, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.3 Частно-правовые (цивилистические) науки.

Официальный оппонент:

Заведующий кафедрой гражданского и административного судопроизводства, юридический факультет, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Российский государственный университет правосудия", доктор юридических наук (12.00.15), профессор

Никитин Сергей Васильевич

23 января 2024г.

Адрес электронной почты: svnikitin56@gmail.com,

телефон: +79104222945.

Подпись С.В. Никитина заверяю:



ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮЩИЙ
ВЕДУЩИЙ СПЕЦИАЛИСТ ПО КАДРАМ

С.В. Никитина
А.А. Кошечкина

