

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ ИМЕНИ ПАТРИСА
ЛУМУМБЫ»

На правах рукописи

ВЕЛИЧКО МИХАИЛ БОРИСОВИЧ

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

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

ДИССЕРТАЦИЯ

**на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Научный руководитель
кандидат юридических наук, доцент
Ситкарёва Елена Витальевна

Москва – 2023

Содержание

Введение	4
Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования правового регулирования исковой формы защиты	23
§ 1.1 Закономерности правового регулирования и механизм судебной защиты прав, свобод, законных интересов участников имущественного оборота	23
§ 1.2 Предмет и содержание иска в гражданском и административном процессе	41
Глава 2. Сравнение содержания судебного спора и судебного контроля в исковых формах судопроизводства	54
§ 2.1 Понятие и содержание спора о праве в делах, возникающих из публичных правоотношений	54
§ 2.2 Судебный контроль в административном и гражданском судопроизводстве и его характеристика	81
§ 2.3 Цели и задачи административного судопроизводства	103
§ 2.4 Критерии дифференциации административного и гражданского судопроизводств	117
Глава 3. Преимущества и недостатки защиты имущественных прав в административном и гражданском судопроизводстве	167
§ 3.1. Правильный выбор формы судопроизводства как способ минимизации негативных процессуальных рисков	167
§ 3.2 Роль оспаривания решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия, при выборе порядка защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов	183
§ 3.3 Конкуренция видов судебных производств в ходе защиты имущественных прав граждан и организаций	198

§ 3.4 Соединение имущественных и неимущественных требований по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти	208
Заключение	225
Список условных обозначений, символов, сокращений	231
Список использованных источников и литературы	232

Введение

Актуальность темы 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. Вилкут, 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. Громиной «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 (далее – КС РФ), 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, далее – ЖК РФ, Градостроительный кодекс РФ, далее – ГрК 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 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 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 (гражданской или административной) необходимо руководствоваться основаниями и целями регулятивного правового воздействия на общественные отношения, из которых возник спор, соответственно регулятивными нормами гражданского или публичного права.

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 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 позиций сторон по поводу соответствия публичным интересам их правового поведения в отношении имущественного публичного блага или использования имущественного частного блага публичным интересом, 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 частноправового 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, если он противоречит 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 РUDN, и индексируемых в базах данных МБЦ и RSCI.

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

Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования правового регулирования исковой формы защиты

§ 1.1. Закономерности правового регулирования и механизм судебной защиты прав, свобод, законных интересов участников имущественного оборота

Наличие социальных связей в обществе по поводу жизненно необходимых благ, обеспечивающих существование и развитие как отдельного индивида, так и всего общества, обуславливают возникновение общественных отношений, нуждающихся в упорядочивании. Таким образом, в целях «согласования потребностей, интересов отдельного человека и сообщества людей <...> осуществляется социальное регулирование, т. е. целенаправленное воздействие на поведение людей»¹. Природа этих социальных связей является причиной появления правовых институтов, обеспечивающих определенную модель поведения участников общественных отношений с помощью средств и способов регламентации поведения людей.

Под механизмом правового регулирования понимается система правовых средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения². В.Н. Протасов отмечал, что механизм правового регулирования выступает как совокупность элементов, связей и динамических закономерностей, необходимых и достаточных для урегулирования одного элементарного акта поведения, т. е., по существу, он характеризует принцип действия права³. Механизм защиты является частью механизма правового регулирования, в своей структуре имеет несколько блоков, один из которых и есть механизм судебной защиты.

¹ Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М., 2000. С. 256.

² Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 146 ; Теория государства и права / под ред. Н. Г. Александрова. М., 1974. С. 542.

³ Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 99.

Механизм процессуального регулирования, он же процессуально-правовой механизм, получил достаточное исследование в работе В.Н. Протасова, который понимал под ним совокупность взаимосвязанных процессуальных средств отраслевого характера, необходимых и достаточных для выявления и реализации материального охранительного правоотношения⁴. Дальнейшее исследование данной категории осуществлено Е.Г. Лукьяновой, которая в целом соглашалась с позицией В.Н. Протасова⁵.

Поскольку из вышеприведенных теоретических положений следует, что значение права как социального явления заключается в том, что оно служит средством обеспечения жизненных интересов, удовлетворения потребностей в благах, то взаимодействие различных блоков правового регулирования гражданского права, гражданского судопроизводства, публичного права, административного судопроизводства, а также соотношение указанных форм судопроизводства в настоящем исследовании раскрывается через причины и цели правового регулирования, а также определение характера связей, возникающих в процессе удовлетворения потребностей в благах, места и роли благ, юридических интересов в различных блоках правового регулирования. Кроме того, в настоящем исследовании в объеме, ограниченном его темой, будут рассмотрены элементы механизма правового регулирования: нормы права, правоотношения, акты реализации прав и обязанностей, правоприменительная деятельность, в соответствующих параграфах, посвящённых исковой форме защиты, судебному спору и судебному контролю.

Нормы права воздействуют на связи, опосредствующие удовлетворение потребностей в благах участников социальных экономических отношений. «Правоотношения – есть средство перевода общих моделей поведения, заложенных в нормах права, в конкретизированные и индивидуализированные акты поведения членов общества (субъектов права)⁶. Таким образом, правовое

⁴ Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. С. 100.

⁵ Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 162–163.

⁶ Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. С. 270.

регулирование отражает социально-политическую и экономическую ситуацию в обществе, которая обуславливает придание определенной направленности воздействию на социальные связи, возникающие между его членами, по поводу удовлетворения потребностей в благах. Причинами правового регулирования, в частности, применения мер юридической ответственности, может являться встречная реакция общества и государства на неправомерное поведение, выражающееся в создании обстановки нетерпимости к противоправному поведению, а также противостоянию данному поведению.

Субъект и благо являются элементами интереса, без которых существование последнего невозможно, юридический интерес реализуется в правовых отношениях, отражает определенную связь между конкретным субъектом и благом. Юридический интерес – это разновидность социальных интересов, подвергнутая воздействию норм права, в результате которого он принимает различные формы: субъективных прав, свобод или охраняемых законом интересов. Целью реализации прав, свобод и законных интересов является удовлетворение потребности в благе.

Так, В.П. Грибанов юридический интерес понимает как «потребность, принявшую форму сознательного побуждения и проявляющуюся в жизни в виде желаний, намерений, стремлений, а в конце концов в тех отношениях, в которые вступают лица в процессе своей деятельности»⁷. А. Ерошенко, определяя юридический интерес, отмечал, что это «юридически предусматриваемое стремление субъекта в достижении тех благ, обладание которыми дозволено государством и обеспечено путем предоставления лицу правовых возможностей определенного вида»⁸.

Для удовлетворения потребности в благе необходимо совершение установленной законом определенной последовательности действий, которая может иметь как частную гражданскую, так и публичную правовую природу.

⁷ Грибанов В. П. Интерес в гражданском праве // Советское государство и право. 1967. № 1. С. 49–51.

⁸ Ерошенко А. А. Судебная защита охраняемого законом интереса // Советская юстиция. 1977. № 13. С. 19.

Таким образом, субъективная сторона юридического интереса – это психическое отношение субъекта к благу, которое выражается в осознании им объективной потребности в благе и желании его достижения путем целенаправленного совершения определенных действий, вступления в соответствующие отношения в целях получения возможности обладания благом в той или иной форме или на определенных условиях. Значительная часть юридических интересов, реализующихся в публичных правоотношениях, осуществляется посредством административной процедуры, установленной нормативными правовыми актами. Для юридических интересов, реализующихся в рамках гражданских правоотношений, это не характерно, за исключением некоторых случаев. У обязанного субъекта в публичном правоотношении отсутствует такая же тесная связь с конкретным благом, как в частном правоотношении в отношении благ, вовлеченных в частный гражданский оборот. Вместе с тем, посредством реализации публичных полномочий субъектом публичной власти в рамках публичных правоотношений, заинтересованное лицо наделяется правами в отношении таких благ в порядке, установленном административной процедурой.

В контексте настоящей работы понятия «административная процедура» и «административный порядок» используются в значении позитивной правоприменительной деятельности субъектов публичной власти (кроме суда), в ходе которой осуществляется оперативное управление в публичной сфере, предоставление публичных услуг. Понятие «административный процесс» применяется как означающее судебный процесс по публичным спорам или «административное судопроизводство». Аналогичной позиции по поводу разграничения данных понятий придерживаются, в частности, авторы С.Н. Махина, Ю.Н. Стариков⁹.

Механизм правового регулирования представляет собой всю совокупность средств юридического воздействия на общественные отношения как регулятивных,

⁹ Махина С. Н. Управленческий и административный процессы : Проблемы теории и перспективы правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1998. С. 4–7, 18 ; Стариков Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5.

опосредствующих общественные отношения в нормальном, ненарушенном состоянии, так и охранительных, т. е. в конфликтных ситуациях.

Нормы права, воздействуя на участников общественных отношений, наделяют их правами и обязанностями, о чем отмечала Р.О. Халфина: «права и обязанности участников общественного отношения, определяемые в соответствии с требованиями нормы, составляют тот остов, каркас, «арматуру», которые проникают в глубину общественного отношения»¹⁰.

Предметом материального правоотношения являются объекты материального и нематериального мира, представляющие собой блага, обеспечивающие удовлетворение потребностей, обуславливающие участие в общественных отношениях. Поэтому очевидно, что такие нормы права имеют тесную связь с фактическими общественными отношениями, подлежащими регулированию. Однако это не предопределяет место процессуального права в механизме правового регулирования как регулирования второго порядка, поскольку процессуальные нормы права полностью не изолированы от фактических материальных отношений, сохраняют с ними связь, участвуя в механизме правового регулирования наряду с материальными нормами права. В частности, процессуальные нормы права могут предусматривать возможность прекращать, изменять или создавать субъективные права и обязанности в отношении материального предмета спора, распределять между участниками процесса имущественные потери, связанные с рассмотрением и разрешением судебного спора. Таким образом, в процессуальном регулировании также осуществляется упорядочивание фактических общественных отношений, в том числе имущественных. Процессуальное правовое регулирование только внешне относится к явлениям охранительного свойства, поскольку направлено на упорядочивание деятельности по разрешению правового спора в целях защиты прав, свобод, законных интересов. Таким образом, материальное право и процессуальное право являются парными правовыми категориями, что означает

¹⁰ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 102.

«вместе употребляемыми», «взаимосвязанными по каналам прямой и обратной связи»¹¹.

Тормозящим фактором развития механизма судебной защиты является то обстоятельство, что судебному процессу в науке уделяется служебная роль по отношению к материальному праву¹². Такой вывод о соотношении материального и процессуального права основывался на высказывании К. Маркса «процесс есть только форма жизни закона...», которое толковалось таким образом, что процессуальные формы находятся в прямой зависимости от обслуживаемых ими отраслей материального права¹³. Так, Н.И. Краснов и И.А. Иконичкая указывали, что «при этом нужно исходить из общеизвестного положения К. Маркса о том, что процесс – это форма жизни закона. Каждая отрасль материального права содержит определенное количество норм. Чтобы эти нормы «жили», т. е. чтобы содержащиеся в них права и обязанности субъектов были фактически реализованы, необходимо произвести специальные, установленные законом процессуальные действия»¹⁴. Справедливо критикуя указанный подход, А.Т. Боннер отмечал, что общеизвестное высказывание К. Маркса относится исключительно к уголовному процессу как форме принудительного осуществления предписаний уголовного права. Под необходимыми и присущими материальному праву процессуальными формами К. Маркс понимал обусловленность права и процесса экономическим строем общества, а не юридическую технику, отводящую процессуальному праву роль обеспечения реализации норм материального права¹⁵.

¹¹ Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М., 2018. С. 370.

¹² Морозова Л. А. Теория государства и права. М., 2007. С. 260–261 ; Осокина Г. Л. Иск : (Теория и практика). М., 2000. С. 58.

¹³ Цит. по: Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–51. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

¹⁴ Краснов Н. И., Иконичкая И. А. Процессуальные вопросы советского земельного права. М., 1975. С. 15.

¹⁵ Боннер А. Т. К. Маркс. О соотношении материального права и процесса // Правоведение. 1978. № 4. С. 23 ; Его же. Административное судопроизводство в Российской Федерации ... С. 24.

Таким образом, мы не разделяем позицию авторов, которые рассматривают соотношение материального и процессуального права как «содержание» и «форму»¹⁶, а также отводящих судебному процессу исключительно служебную роль по отношению к материальному праву¹⁷, и соглашаемся с теми, кто считает процессуальные отрасли самостоятельными отраслями права, имеющими собственные форму и содержание¹⁸. Полагаем, что следует согласиться с выводом А.Т. Боннера о том, что материальное и процессуальное право являются парными категориями, что предопределяется их диалектическим единством, взаимовлиянием и взаимообусловленностью¹⁹. Нам представляется верной позиция авторов о том, что рассматривать процессуальное право как производную права материального не только не точно, но и принципиально неверно²⁰. По нашему мнению, процессуальные нормы – это такое же средство упорядочивания и организации общественных отношений, как и нормы материального права. При этом стоит согласиться с позицией В.В. Скитовича о том, что любая из возможных юрисдикций выступает процессуальным выражением тех материально-правовых закономерностей, в рамках которых возникает разрешаемый судом юридический конфликт²¹. Истинная взаимосвязь материального и процессуального начал

¹⁶ Общая теория государства и права / отв. ред. М. Н. Марченко. С. 233.

¹⁷ Осокина Г. Л. Иск : (Теория и практика). С. 58.

¹⁸ Административно-процессуальное право / под ред. И. Ш. Киясханова. М., 2004. С. 51–52 ; Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1963. С. 229 ; Его же. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 139 ; Базылев Б. Т. Юридическая ответственность. Красноярск, 1985. С. 104 ; Беляева Г. С. Процессуально-правовые средства: понятие, признаки и виды // *Lex russica*. 2015. № 3. С. 19 ; Гукасян Р. Е. Соотношение материального и процессуального права – важная проблема юридической науки // *Вопросы развития и защиты прав граждан*. Калинин, 1977. С. 8 ; Лукьянова Е. Г. Указ. соч. С. 75 ; Мельников А. А. Конституция СССР и проблема судебного права. Правоведение. 1979. № 6. С. 48 ; Скитович В. В. Избранные труды. М., 2013. С. 420–421 ; Чечина Н. А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. Л., 1987. С. 37–38 ; Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. М., 1976. С. 33.

¹⁹ Боннер А. Т. Применение нормативных актов в гражданском процессе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980. С. 10–11.

²⁰ Колосович В. А., Кузнецов И. А. Соотношение уголовно-процессуального и уголовного права // *Государство и право*. 1996. № 12. С. 77.

²¹ Скитович В. В. Избранные труды. С. 403.

определяется отнюдь не доминированием одного над другим, а совсем иным обстоятельством – статусом, которым обладает судебная власть²².

Поскольку механизм судебной защиты является частью механизма правового регулирования, то он подчинён тем же причинам и целям правового регулирования общественных отношений, что и соответствующие правовые институты регулятивного материального права.

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 структурой материально-правовой нормы (гипотеза, диспозиция, санкция)²³. Указанная взаимозависимость также является аргументом в пользу выводов о том, что рассмотрение административного спора не должно ограничиваться проверкой законности решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти и констатацией факта нарушения права, но также должно включать его защиту и восстановление; при выборе форм судопроизводства (гражданское или административное) необходимо учитывать единство причин и целей регулятивного и охранительного воздействия на соответствующие общественные отношения.

Правовое регулирование учитывает характер благ (частные блага или публичные блага), удовлетворение потребности в которых явилось побудительной причиной вступления в отношения, а также характер интересов его участников (частный или публичный).

Многие учёные (М.М. Агарков, Я.М. Магазинер и др.) объектом правоотношения считают сами материальные и нематериальные блага²⁴.

²² Там же. С. 421.

²³ Пучинский В. К. Элементы иска в советском гражданском процессе // Советское государство и право. 1979. № 3. С.47–49 ; Его же. Из творческого наследия. М., 2022. С. 246–248.

²⁴ Агарков М. М. Обязательства по советскому гражданскому праву. М., 1940. С. 22 ; Магазинер Я. М. Объект права // Очерки по гражданскому праву. Л. 1957. С. 66 ; Советское гражданское право / К. К. Лебедев, В. А. Мусин, Е. А. Поссе [и др.]. Л., 1982. Ч. 1. С. 73–74.

Как верно отмечено Е.В. Михайловой, объектами как частных, так и публичных интересов могут являться, в том числе, имущественные блага, в общем виде перечисленные в ст. 128 ГК РФ²⁵. В этом случае соответствующий интерес – частный или публичный, по образному выражению С.С. Алексеева, является «мостиком» между реальными экономическими отношениями по поводу удовлетворения потребности в благе и субъективным правом²⁶, а Л.С. Явич отмечал, что «без интереса нет волевых действий; без волевых действий не удовлетворить интереса»²⁷.

Метод правового регулирования выбирается не произвольно, а обусловлен целью, которая планируется к достижению, или регулируемые интересами – частными или публичными, как отмечал, например, В.Н. Хвостов²⁸. Отнести имущественные блага, перечисленные в ст. 128 ГК РФ, к объектам частных или публичных интересов позволяет содержание деятельности по использованию тех или иных благ.

Понятия «частные блага» и «индивидуальные блага», равно как «общие» и «публичные блага», в настоящей работе используются как синонимы. Данные понятия используются в следующих значениях: частные имущественные блага представляют собой блага, которые создаются индивидуальными и корпоративными производителями для удовлетворения потребностей индивидов и их объединений, обращаются на свободном рынке, где господствуют преимущественно индивидуальные интересы. Создание условий для развития общества невозможно без определения его общих потребностей, осуществления рационального управления и использования общих имущественных благ, предоставление которых осуществляется государством в целях обеспечения справедливого их распределения. Общественные (публичные) блага – это блага, управление и контроль за рациональным использованием которых осуществляет

²⁵ Михайлова Е. В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и не судебные) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 34.

²⁶ Алексеев С. С. Общая теория права. С. 114.

²⁷ Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976. С.187.

²⁸ Хвостов В. М. Общая теория права : элементарный очерк. М., 1911. С. 76.

государство (публично-правовое образование), они могут быть как восполняемыми, так и не восполняемыми, предназначенными для общего или частного потребления, которое может быть как платным, так и бесплатным в соответствии с политикой государства. Публичные блага также подразделяются на материальные и нематериальные²⁹.

Содержание материальных гражданских отношений, опосредующих «оборот частных благ», с точки зрения политико-экономического подхода отличается от публичных отношений, объектом которых являются публичные имущественные блага. В первом случае деятельность по удовлетворению потребностей в имущественных благах осуществляется в рамках «обменных операций», направленных на извлечение личной выгоды его участниками, составляющих экономическое содержание данного оборота, что отражается в гражданских правоотношениях (О.С. Иоффе³⁰). Таким образом, использование частных имущественных благ осуществляется в частных интересах. Указанное экономическое содержание в публичных отношениях, объектом которых является публичное благо, отсутствует. Характер деятельности по предоставлению общих благ государством конкретному индивиду определяется пониманием 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 предоставления³¹.

В.В. Скитович справедливо отмечал, что «в рамках гражданского процесса публичная власть санкционирует тяжбу индивидуальных собственников по поводу их имущественных или личных прав»³².

Целью судопроизводства, обеспечивающего реализацию таких прав, свобод и законных интересов, является защита гражданских прав, свобод и законных интересов, возникающих из гражданских правоотношений. Публичный интерес в

²⁹ Головин С. В., Князев Ю. К. Общественные интересы и публичные блага // Вестн. Костром. гос. ун-та им. Н. А. Некрасова. 2012. Т. 18, № 2. С. 213.

³⁰ Иоффе О. С. Советское гражданское право. М., 1967. С. 370–371.

³¹ Головин С. В., Князев Ю. К. Указ. соч. С. 214.

³² Скитович В. В. Избранные труды. С. 230.

этом случае защищается опосредованно путем упорядочивания отношений согласно желаемой модели поведения в соответствии с социально-политической и экономической ситуацией в обществе. Таким образом, гражданское судопроизводство по имущественным спорам непосредственно обеспечивает защиту частных интересов и опосредованно – публичных интересов, участвует в механизме индивидуального регулирования гражданских отношений.

Принципиально иная природа присутствует в общественных отношениях, которые возникают при регулировании использования имущественных благ в публичных интересах, т. е. обеспечения их рационального применения для достижения социальных показателей в обществе. Основной целью регулирования данных отношений является реализация публичного интереса. Это обуславливает необходимость обеспечения контроля в сфере публичного управления как за должной степенью отстаивания публичного интереса субъектом публичной власти, так и за единообразием понимания и отражения данного интереса всеми участниками таких отношений. Роль арбитра в указанных отношениях играет судебная власть в форме административного судопроизводства, осуществляемого в том числе судами общей юрисдикции в порядке КАС РФ, что является непосредственным предметом исследования в настоящей работе.

А.Ю. Тихомиров определяет публичный интерес как «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией её существования и развития»³³, по его мнению, «публично-правовые отношения являются выражением публичного, общественного интереса»³⁴. Лауреат нобелевской премии К. Эрроу отмечал, что «человеком, несомненно, движут мотивы, которые выходят за рамки его собственного «я». Это чувство ответственности отдельного человека перед

³³ Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 55.

³⁴ Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 30–48.

обществом <...> в этом также проявляются общественные интересы, которые не сводятся к индивидуальной мотивации»³⁵.

Кроме того, А.В. Кряжков отмечал, что «у государства нет собственного интереса, поскольку интерес характеризуется принадлежностью социальным субъектам (личность, группа лиц, общество). В деятельности государства, его органов находят выражение те или иные интересы, которые становятся «государственными» лишь отражаясь в ней. Поэтому государственные интересы есть преломления в деятельности государства интересов отдельных социальных субъектов»³⁶. Публичный интерес представляет собой интересы общества в целом.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что частный интерес и общественный (публичный) интерес являются парными категориями, находящимися в диалектическом единстве, механизм их взаимодействия характеризуется взаимным влиянием, а не противопоставлением как взаимоисключающих категорий³⁷.

Данный вывод о том, что частные интересы и публичные интересы не являются взаимоисключающими категориями, нами используется как один из аргументов в пользу своих доводов о том, что конфликт частного и публичного интереса в административном споре не сводится к автоматическому противопоставлению одного другому, поскольку его разрешение связано с установлением баланса между ними, поэтому самого по себе факта признания не соответствующим закону решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти недостаточно для вывода о защите частного интереса.

При этом следует отметить, что государство, являясь выразителем и защитником публичного интереса, действует в лице своих органов и должностных

³⁵ Гринберг Р., Рубинштейн А. Теория, инновации и контуры будущей экономики в диалоге с Кеннетом Эрроу // Вопросы экономики. 2010. № 10. С. 7.

³⁶ Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. 1999. № 10. С. 94.

³⁷ Аналогичный вывод сделан авторами, изучающими экономическую теорию (Головин С. В., Князев Ю. К. Указ. соч. С. 213.)

лиц, интересы которых могут не совпадать с публичными интересами из-за неверного их отражения.

Кроме того, из позиции указанных авторов (А.В. Кряжкова, А.Ю. Тихомирова, К. Эрроу), а также из экономического содержания деятельности по использованию публичных имущественных благ, следует, что «публичное правоотношение» и «публичный интерес» находятся в генетической связи, последний воплощен в первом.

Ю.Н. Старилов отмечает, что предметом субъективных публичных прав являются общие блага, удовлетворение потребностей в данных благах реализуется в порядке, предусмотренном нормами права, при обязательном участии носителей публичной власти в соответствии с их публично-правовой управленческой деятельностью³⁸.

Таким образом, можно сделать вывод, что публичные имущественные правовые отношения представляют собой форму публично-правового управленческого воздействия на социальные отношения, возникающие по поводу удовлетворения потребностей в публичных имущественных благах, контроля в публичных интересах за использованием частных имущественных благ, закрепления возможностей и порядка использования имущественных благ, компетенции субъекта публичной власти. При этом содержанием таких субъективных публичных прав является юридически значимое поведение индивида, установленное в правовой норме, направленное на получение публичных имущественных благ или обусловленное получением иной выгоды, в том числе при использовании частного блага, обеспеченного правом требования соответствующего правового поведения субъекта публичной власти.

Исследуя предмет судебной защиты по спорам, возникающим из публичных правоотношений, Л.В. Туманова пришла к выводу о том, что им является

³⁸ Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. М., 2013. С. 74.

публичный интерес. Поэтому судебное производство по публичным спорам понималось ею как судопроизводство по делам о защите публично-правовых интересов, которое должно осуществляться на основе состязательности сторон при активной роли суда³⁹. Н.И. Клейн отмечала, что трактовка принципов состязательности и диспозитивности в делах, возникающих из публичных правоотношений, «связана с задачей суда, с одной стороны, защитить права, законные интересы граждан, организаций и индивидуальных предпринимателей от необоснованного административного вмешательства, с другой – защитить общественные интересы и публичные интересы государства»⁴⁰.

Из указанных тезисов следует вывод о том, что содержание судебной защиты при обжаловании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти, влекущем имущественные последствия, имеет две составляющие, воплощающие частный интерес и публичный интерес. Аналогичный вывод также приведен в определении КС РФ от 12 июля 2006 г. № 182-О, в котором указано, что возможность заинтересованного лица обжаловать принятые органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами решения, включая нормативные правовые акты, воплощает охрану как индивидуального (частного) интереса, связанного с восстановлением прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного порядка.

Сравнив представления учёных, исследовавших публичное право, о том, что публичное правоотношение и публичный интерес находятся в генетической связи (Кряжков А.В., Тихомиров Ю.А.), а также учёных, изучающих предмет судебной деятельности по делам, возникающим из публичных правоотношений (Старилов Ю.Н., Туманова Л.В.), применив подход о взаимодействии материального и процессуального права, автор делает вывод о том, что в генетической связи находятся категории «публичное правоотношение» и

³⁹ Туманова Л. В. Защита публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. С. 5, 7.

⁴⁰ Клейн Н. И. Встречный иск в суде и арбитраже. М., 2017. С. 192–193.

«административный судебный спор», поскольку второй является производным от первого, т. е. публичный спор возникает именно из публичных правоотношений. Также в генетической связи находятся категории «административный судебный спор» и «публичный интерес», поскольку последний является неотъемлемым воплощением публичного правоотношения. Если правовой природой имущественных конфликтов в гражданском судопроизводстве является противостояние носителей частных интересов по поводу принадлежности и использования благ в процессе участия в гражданском обороте, то правовой природой имущественных конфликтов в административном судопроизводстве является противостояние частного интереса, принадлежащего отдельному индивиду и публичного интереса, представителем которого является субъект публичной власти.

Вышеуказанные генетические связи, позволяют сделать вывод, каким образом подлежит изменению механизм судебной защиты в случае изменения социально-экономической и политической ситуации в обществе.

Так, изменение концепции «человек есть заменимый, а потому малозначительный винтик в механизме государства» на концепцию, в соответствии с которой человек выступает как равноправный субъект и является не объектом государственной деятельности, а равноправным партнёром⁴¹, реализация публичных полномочий по использованию публичных имущественных благ осуществляется в рамках оказания публичных услуг, влечет необходимость рассмотрения споров об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти в исковой форме судебной защиты. Вместе с тем, указанное не означает необходимость изменения судебного административного порядка разрешения имущественных требований, тесно связанных с оспариванием решением, действий (бездействия) субъектов публичной власти, на судебный гражданский порядок.

⁴¹ Проблемы развития процессуального права России / А. В. Белякова, Л. А. Воскобитова, А. В. Габов [и др.]. М., 2016. С. 224.

Анализ причин и целей правового регулирования в контексте нашей темы исследования позволил сделать следующие общие выводы о целесообразности применения гражданского судопроизводства и административного судопроизводства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, тесно связанных с возникновением имущественных последствий.

1. Причины появления правовых институтов обуславливаются социально-экономической организацией общества. Социально-политические и экономические факторы в обществе отражаются в нормах права как правовых регуляторов общественных отношений, определяют характер правовых конфликтов, нуждающихся в судебном разрешении и соответственно предопределяют форму судопроизводства для обеспечения наиболее эффективной защиты прав, свобод и законных интересов между участниками общественных отношений по поводу удовлетворения потребностей в благах. Объем публичного интереса при обеспечении удовлетворения потребности в частных имущественных благах, а также публичных имущественных благах, различен. Поэтому причины и цели упорядочивания социальных связей между участниками общества по поводу удовлетворения потребностей в благах в соответствии с социально-политической и экономической ситуацией в обществе могут быть использованы в качестве дополнительных критериев дифференциации гражданского судопроизводства и административного судопроизводства.

2. Правовой природой имущественных конфликтов в гражданском судопроизводстве является противостояние носителей частных интересов по поводу принадлежности и использования благ в процессе участия в гражданском обороте. Поэтому предназначением гражданского судопроизводства по имущественным спорам является обеспечение осуществления индивидуального правового регулирования гражданских имущественных правоотношений, не отягощенных публичным элементом, т. е. реализации частных интересов, опосредующих удовлетворение потребностей участников гражданского оборота в материальных благах. Основным способом удовлетворения потребностей в указанных благах является совершение «обменных операций», направленных

преимущественно на извлечение личной выгоды участников гражданского отношения.

3. Гражданское судопроизводство по имущественным спорам непосредственно обеспечивает защиту частных интересов и опосредованно – публичных интересов, участвует в механизме индивидуального регулирования гражданских отношений.

4. Правовой природой имущественных конфликтов в административном судопроизводстве являются противостояние частного интереса, принадлежащего отдельному индивиду, и публичного интереса, представителем которого является субъект публичной власти. Поэтому предназначением административного судопроизводства по имущественным спорам является обеспечение осуществления индивидуального правового регулирования публичных правоотношений, т. е. реализация публичных интересов по использованию имущественных благ в публичных интересах. Способом регулирования использования публичных имущественных благ, а также частных имущественных благ в публичном правоотношении, является, как правило, административная процедура.

5. Государство является выразителем и защитником публичного интереса, действует в лице своих органов и должностных лиц. Публичный интерес представляет собой интересы общества в целом. Результат разрешения публичного спора неизбежно затрагивает интересы остальных членов общества, представителем интересов которого является субъект публичной власти. Достижению публичного интереса соответствует адекватное представление публичных интересов субъектом публичной власти, а также соблюдение правомерных требований административной процедуры лицом, заинтересованным в получении публичных благ.

6. Поскольку публичный интерес, являясь неотъемлемым воплощением публичного правоотношения, находится в генетической связи с административным судебным спором, его установление по каждому административному делу должно быть самостоятельной задачей административного судопроизводства.

7. В административном судопроизводстве публичный интерес может выступать в качестве самостоятельного предмета судебной защиты, наряду с нарушенными или оспариваемыми субъективными правами, свободами, законными интересами (п. 1 ст. 4 КАС РФ).

8. Обеспечению публичного интереса в спорах с участием субъектов публичной власти более соответствует административная форма судопроизводства, поскольку она позволяет, с одной стороны, не допустить фактическое превосходство государства как «равного партнера» при участии в материальных правоотношениях, влекущих гражданские правовые последствия, закрепляя принцип состязательности при активной роли суда, в то же время предотвращая расточительное, нерациональное использование государственных и муниципальных ресурсов, в том числе сформированных за счет средств налогоплательщиков, в частности, необоснованным предоставлением публичных имущественных благ. Поэтому мы считаем нецелесообразным также рассматривать административный спор «целиком» в гражданском судопроизводстве.

9. В целях полного восстановления нарушенных прав, свобод, законных интересов, возникающих из публичного правоотношения, целесообразно применять именно административную форму судопроизводства, в которой одновременно с публичными использовать частные гражданские способы защиты, вместо того чтобы административный спор рассматривать в административном судопроизводстве, а гражданско-правовые последствия, связанные с оспариванием решений, действий бездействия субъекта публичной власти, в гражданском судопроизводстве.

10. Кроме того, по нашему мнению, осуществление административной процедуры, при реализации которой субъект публичной власти предоставляет публичную услугу или отказывает в ее предоставлении, не изменяет публичную правовую природу реализации властных полномочий субъектом публичной власти на гражданскую правовую даже в том случае, если правовым последствием данной процедуры является возникновение гражданского правоотношения. В этом случае реализация субъективных публичных прав в рамках публичного правоотношения

обуславливает права требования от субъекта публичной власти совершения юридических действий, которые могут являться юридическим фактом возникновения гражданского правоотношения. В этом смысле гражданские права, свободы, законные интересы имеют производный характер от административной процедуры, поэтому их защита должна осуществляться в форме административного судопроизводства.

11. «Интеграция» споров, возникающих из публичных правоотношений, влекущих имущественные последствия, в качестве разновидности гражданских споров в меньшей степени соответствует экономическому содержанию деятельности по удовлетворению потребностей в имущественных публичных благах или публичному контролю за использованием частных имущественных благ.

§1.2 Предмет и содержание иска в гражданском и административном процессе

Несмотря на законодательное закрепление исковой формы защиты в административном судопроизводстве, осуществляемом судами общей юрисдикции, ее применение имеет определенные сложности, которые, по мнению автора, связаны с доминированием цивилистической концепции понимания иска и исковой формы защиты, разработкой данных институтов для гражданского судопроизводства.

Так, проблемы иска и исковой формы защиты освещались в работах Н.И. Авдеенко, М.А. Викут, М.А. Гурвича, А.А. Добровольского, П.Ф. Елисейкина, И.А. Жеруолиса, И.М. Зайцева, Н.Б. Зейдера, С.А. Ивановой, О.В. Исаенковой, А.Б. Карлина, А.Ф. Клейнмана, К.И. Комиссарова, Е.А. Крашенинникова, С.В. Курылева, П.В. Логинова, Г.Л. Осокиной, Л.А. Прокудиной, В.К. Пучинского, И.М. Пятилетова, В.В. Ровного, Д.О. Тузова, Д.М. Чечота, В.Н. Щеглова, В.В. Яркова и многих других.

Однако даже в гражданском процессе единство взглядов ученых в отношении понятия иска отсутствует, вот основные точки зрения по поводу данного понятия: 1) обращение в суд в защиту прав, свобод, законных интересов⁴²; 2) иск – понятие, имеющее два значения – материально-правовое требование истца к ответчику и процессуальное – к суду⁴³; 3) единое понятие, которое в своем составе имеет два элемента: материальное правовое требование истца к ответчику и процессуальное – к суду (А.А. Добровольский, С.А. Иванова, А.Ф. Клейнман, Н.А. Чечина, Д.М. Чечот и др.)⁴⁴; 4) публичное правовое требование заинтересованного лица к суду о защите своего или чужого права, либо охраняемого законом интереса⁴⁵.

1. Первая точка зрения о понятии иска сводится к ограничению содержания понятия иска только стадией обращения в суд, и нами отклоняется как не отражающая его сущность, поскольку иск как инструмент разрешения спора, направленный на защиту прав, свобод, законных интересов, должен охватывать все стадии, связанные с его использованием в указанной цели, в том числе обращение, рассмотрение и решение судом правового спора.

⁴² Абрамов С. Н. Гражданский процесс. М., 1948. С. 158 ; Гражданский процесс / отв. ред. Ю. К. Осипов. М., 1996. С. 195 ; Гражданское процессуальное право России / под ред. М. С. Шакарян. М., 1996. С. 118 ; Гражданское судопроизводство / под ред. В. М. Семенова. Свердловск, 1974. С. 144 ; Гурвич М. А. Учение об иске (состав, виды). М., 1981. С. 5–6 ; Зайцев И. М. Административные иски // Российская юстиция. 1996. № 4. С. 24 ; Логинов П. В. Понятие иска и исковая форма защиты права // Советское государство и право. 1983. № 2. С. 100–101 ; Осипов Ю. К., Юков М. К. Защита прав социалистических организаций в суде. М., 1982. С. 45 ; Советский гражданский процесс / отв. ред. К. И. Комиссаров, В. М. Семенов. М., 1988. С. 230 ; Щеглов В. Н. Иск как требование о защите права // Проблемы повышения эффективности правового регулирования на современном этапе. Томск, 1977. С. 103 ; Юдельсон К. С. Советский гражданский процесс. М., 1956. С. 199 ; Якуб М. Л. Демократические основы советского уголовно-процессуального права. М., 1960. С. 153.

⁴³ Гурвич М. А. Право на иск. М.-Л., 1949. С. 46, 145 ; Советское гражданское процессуальное право / под ред. М. А. Гурвича. М., 1964. С. 158.

⁴⁴ Анисимова Л. Способы защиты ответчика против иска // Сов. юстиция. 1987. № 20. С. 18 ; Добровольский А. А. Исковая форма защиты права : (Основные вопросы учения об иске). М., 1965. С. 10–15, 22–48 ; Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. М., 1979. С. 19 ; Клейнман А. Ф. Советский гражданский процесс. М., 1954. С. 147 ; Практикум по гражданскому процессу / под ред. М. К. Треушникова. М., 1996. С. 64–65 ; Чечот Д. М. Иск и исковые формы защиты права // Правоведение. 1969. № 4. С. 72 ; Юридическая процессуальная форма. С. 198.

⁴⁵ Осокина Г. Л. Иск : (Теория и практика). С. 28.

2. Представления об иске как о правовом понятии, имеющем два самостоятельных значения, используемых в материальном и процессуальном праве, придерживался М.А. Гурвич, который рассматривал его в двух самостоятельных значениях: как институт материального права и процессуального права. В первом случае под иском он понимал материально-правовое требование истца к ответчику, поскольку нарушенное право истца, «созрев», перешло в «боевое состояние, готовое к принудительному осуществлению». Во втором случае – как процессуальное действие лица, нуждающегося в судебной защите, обращенное к суду, с помощью которого возбуждается гражданское дело и разрешается спор о принудительном осуществлении права. Вместе с тем одно и то же правовое понятие не может иметь различные значения⁴⁶. С критикой такого представления понятия иска, как не отвечающего требованиям единства и универсальности, выступает Г.Л. Осокина, которая справедливо ссылается на противопоставление в этом случае двух категорий субъектов, уполномоченных на обращение в суд с требованием о защите (ст. 4 ГПК РФ, ст. 32, 41, 42 Арбитражного процессуального кодекса РФ, далее – АПК РФ), поскольку для лиц, защищающих чужое право или охраняемый законом интерес, иск как самостоятельная правовая категория будет существовать лишь в процессуальном смысле, а для лиц, защищающих свое право или законный интерес, – в двух – в материальном и процессуальном смысле⁴⁷. Стоит отметить, что в последующем М.А. Гурвич в определении понятия иска объединяет оба элемента: процессуальный и материально-правовой⁴⁸;

3. Иск как единое правовое понятие, которое в своем составе имеет два элемента: материально-правовой и процессуально-правовой. Данную позицию занимают: А.А. Добровольский, С.А. Иванова, А.Ф. Клейнман, Н.А. Чечина,

⁴⁶ Васильев А. М. Правовые категории : Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 88 ; Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 72.

⁴⁷ Осокина Г. Л. Иск : (Теория и практика). С. 13.

⁴⁸ Советский гражданский процесс / под ред. М. А. Гурвича. М., 1967. С. 119 ; Советский гражданский процесс / под ред. М. А. Гурвича. М., 1975. С. 101 ; Гурвич М. А. Учение об иске ... С. 5–10.

Д.М. Чечот и др.)⁴⁹. Указанная группа ученых исходит из того, что иск является сложным правовым явлением, состоящим из материального правового и процессуального правового элементов. При этом они придерживаются концепции «единого иска», согласно которой иск является комплексным понятием, сочетающим в себе материально-правовую (требование истца к ответчику о восстановлении нарушенного права) и процессуальную (требование к суду о защите права) стороны⁵⁰.

Материально-правовая сторона – это неотъемлемый признак для определения сущности любого иска как по мнению А.А. Добровольского, так и иных ученых анализируемой группы, рассматривавших иск как единое понятие, но вместе с тем состоящее из двух сторон – материально-правовой и процессуально-правовой, и отдававших предпочтение последней из перечисленных сторон⁵¹.

Таким образом, рассуждения М.А. Гурвича и А.А. Добровольского основаны на принципиально одинаковой логической посылке о том, что иск – это одновременно материально-правовое требование к ответчику и процессуальное обращение к суду, а различие заключается лишь в том, что двум самостоятельным понятиям иска противопоставляется одно, состоящее из двух частей.

Кроме того, указанные рассуждения подвергаются критике, поскольку законодатель проводит различие между процессуальным требованием к суду о защите права, свободы или интереса, т. е. иском и обращением одного участника материального правоотношения к другому, или претензией, что добавляет в копилку доводов против выделения материальной правовой природы иска.

⁴⁹ Анисимова Л. И. Указ. соч. С. 18 ; Добровольский А. А. Исковая форма защиты права. С. 10–15, 22–48 ; Добровольский А. А., Иванова С. А. Указ. соч. С. 19 ; Клейнман А. Ф. Советский гражданский процесс. С. 147 ; Практикум по гражданскому процессу / под ред. М. К. Треушникова. С. 64–65 ; Чечот Д. М. Иск и исковые формы защиты права. С. 72 ; Юридическая процессуальная форма. С. 198.

⁵⁰ Добровольский А. А. Исковая форма защиты права. С. 12, 15 ; Клейман А. Ф. Советский гражданский процесс. М., 1954. С. 147 ; Сергеев А. П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации. М., 1996. С. 332–333 ; Чечот Д. М. Иск и исковые формы защиты права. С. 72.

⁵¹ Добровольский А. А. Исковая форма защиты права. С. 23 ; Жеруолис И. А. Понятие иска как процессуальной формы защиты права // Проблемы гарантии осуществления и защиты прав граждан. Тарту, 1977. С. 268 ; Чечот Д. М. Иск и исковые формы защиты права. С. 72.

Представление об иске как о требовании, обращенном не только к суду, но и к ответчику, противоречило бы тому, что иск подлежит рассмотрению и разрешению в рамках процессуальных правоотношений, которые всегда являются властеотношениями между судом и участниками, поскольку такое представление влечет наличие в процессе также горизонтальных правоотношений – между истцом и ответчиком⁵².

Таким образом, учеными А.Т. Боннером, А.А. Добровольским, И.М. Зайцевым, А.Ф. Клейнманом⁵³, Г.Л. Осокиной обоснованно подвергнута критике основа цивилистической идеи иска, которая базируется на наличии в содержании иска материально-правовой природы и отрицании в большей или меньшей степени его публично-правовой природы. Критика материально-правовой природы гражданского иска подробно изложена в работе Г.Л. Осокиной «Иск (теория и практика)»⁵⁴.

Также на различие правовой природы права на иск, как публично-правовой, и субъективного гражданского права, как частноправовой, указывал русский ученый Т.М. Яблочков⁵⁵.

Поскольку публичное правовое требование к суду о рассмотрении и разрешении правового спора может быть обусловлено различными посягательствами на блага, принадлежащие гражданам и их объединениям, в том числе на жизнь, здоровье, имущество, честь, достоинство, деловую репутацию и др., а также на публичные интересы, некоторые ученые предлагают использовать его как универсальное понятие, присущее всем процессуальным отраслям права, в

⁵² Чечина Н. А. Гражданские процессуальные отношения. Л., 1962. С. 43 ; Щеглов В. Н. Гражданское процессуальное правоотношение. М., 1966. С. 56 ; Явич Л. С. Сущность права : социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений. Л., 1985. С. 130, 146.

⁵³ Клейнман А. Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. 1946. № 9. С. 14 ; Его же. Советский гражданский процесс. С. 270–271.

⁵⁴ Осокина Г. Л. Иск : (Теория и практика). С. 14–19.

⁵⁵ Яблочков Т. М. Учебник русского гражданского судопроизводства. Ярославль, 1912. С. 9.

том числе гражданской, уголовной, административной⁵⁶. Т. е. концепция об универсальности понятия иска исходит из публично-правовой природы иска. Так, Н.Н. Полянский отмечал, что «иск является одинаково пригодным понятием для обозначения причинно-следственной связи между любым правонарушением и возникшей вслед за ним (и по поводу его) деятельности суда как органа осуществления правосудия»⁵⁷.

Другой русский ученый А.М. Кулишер, разрабатывая механизмы защиты субъективных публичных прав, пришел к следующему выводу: «Установление средств защиты субъективных публичных прав и, в частности, средств исковых, расширение этих средств, пока они не покроют всех возможных случаев правонарушений – такова не только логика идеи, но и логика истории»⁵⁸.

Идею административного иска как средства защиты административного субъективного права выдвинул А.Ф. Клейнман⁵⁹, ее положительно оценили и поддержали А.А. Добровольский, А.Т. Боннер, И.М. Зайцев, Г.Л. Осокина, В.И. Ремнев и др.⁶⁰.

⁵⁶ Проблемы судебного права / Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий [и др.]. М., 1983. С. 69 ; Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1996. С. 17, 19, 27, 34, 50, 54, 63, 73 ; Строгович М. С. Природа советского уголовного процесса, принцип состязательности. М., 1939 ; Шифман М. Л. Прокурор в уголовном процессе. М., 1948.

⁵⁷ Проблемы судебного права ... С. 69.

⁵⁸ Кулишер А. М. Защита субъективных публичных прав посредством иска // Юридический вестник. 1913. Кн. IV. С. 123.

⁵⁹ Клейнман А. Ф. Вопросы гражданского процесса ... С. 14 ; Его же. Советский гражданский процесс. С. 270–271.

⁶⁰ Боннер А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Советское государство и право. 1992. № 2. С. 145 ; Добровольский А. А. К разработке ГПК РСФСР // Сов. юстиция. 1957. № 3 ; Его же. Некоторые вопросы исковой формы защиты права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1966. С. 22 ; Загряцков М. Ж. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1925 ; Зайцев И. М. Указ. соч. С. 23 ; Осокина Г. Л. Проблемы иска и права на иск : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 1990. С. 36–38 ; Ремнев В. И. Перестройка в правовой системе, юридической науке, практике. Материалы конференции в Звенигороде 18–20 мая 1987 г. // Советское государство и право. 1987. № 11. С. 82 ; Его же. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Советское государство и право. 1986. № 6. С. 32 ; Его же. Соотношение судебного и административного порядка рассмотрения жалоб граждан // Правоведение. 1984. № 5. С. 53 ; Феофанов Ю. Жалоба или иск // Известия. 1988. 12 июля ; Чечот Д. М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л., 1973.

Применительно к настоящей теме исследования мы придерживаемся представления об иске как универсальном понятии, присущем гражданскому и административному процессу, который имеет публичную правовую природу⁶¹.

Доминирование цивилистической теории иска настолько сильно, что оно проявляется, в частности, в том, что основные способы судебной защиты прав, свобод, законных интересов закреплены в ст. 12 ГК РФ и являются разделом изучения гражданского права как частноправовые явления, поскольку данная теория иска исходит из того, что право на иск и субъективное право имеют одинаковую частноправовую природу.

Опираясь на цивилистическое представление о правовой природе иска, авторы статьи Е.В. Шпачев, Т.В. Шпачева указывают, что «предусмотренные статьей 12 ГК РФ способы защиты права не могут использоваться, если защищаются право или интерес, нарушенные в сфере публичных отношений <...> В статье 12 ГК РФ предусмотрен такой способ защиты права, как признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления. Подобный способ используется, если предполагаемое нарушение прав произошло в сфере, регулируемой гражданским законодательством»⁶².

Таким образом, гражданское судопроизводство становится приоритетной формой защиты имущественных прав по сравнению с административной формой судопроизводства, что получило законодательное закрепление в п. 1 ст. 16.1 КАС РФ. В связи с изложенным, многие авторы пришли к радикальным выводам о ненужности административного судопроизводства⁶³.

⁶¹ 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 решениями субъектов публичной власти // Вестник гражданского процесса. 2023. Т. 13, № 2. С. 67.

⁶² Шпачева Т. В., Шпачев Е. В. О способах защиты права (законного интереса) в арбитражном суде // Арбитражные споры. 2008. № 4. С. 43–74 ; 2009. № 1. С. 39–66 ; № 2. С. 73–109 ; № 3. С. 59–82.

⁶³ Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации ... С. 24 ; Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Реформирование процессуального законодательства: цели, проблемы, тенденции. М., 2018. С. 323 ; Сахнова Т. В. Достижимо ли единство цивилистического процесса? (В контексте концепции единого ГПК РФ и Кодекса

С указанным выводом не соглашается Л.В. Туманова, которая указывает, что «административное судопроизводство должно быть не только признано стоящим в одном ряду с гражданским и уголовным процессом, но и, как наиболее молодое, стать в определенном смысле вектором развития и совершенствования процессуального законодательства в целом. А это будет возможно только при тесном сотрудничестве и единстве науки и практики»⁶⁴.

Автор считает необходимым согласиться с указанной позицией Л.В. Тумановой⁶⁵, которую разделяют другие ученые (А.Б. Зеленцов⁶⁶, М.С. Павлова⁶⁷, П.П. Серков⁶⁸, В.В. Скитович⁶⁹, Е.В. Слепченко⁷⁰, Ю.Н. Стариков⁷¹), и для этого предлагает следующее:

Общим для исковой формы защиты в гражданском и административном судопроизводстве является то, что это модель разрешения различных споров с помощью особого органа – суда, необходимым признаком данной формы защиты является наличие спора о праве, поэтому она должна обладать значительной

административного судопроизводства) // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 4. С. 3 ; Туманов Д. А. Общественный интерес и административное судопроизводство // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

⁶⁴ Туманова Л. В. Кодекс административного судопроизводства: хорошее должно быть лучшим // Судья. 2018. № 11. С. 20.

⁶⁵ Там же ; Её же. Особенности доказывания по делам о нормоконтроле // Вестник гражданского процесса. 2019. № 1. С. 225.

⁶⁶ Зеленцов А. Б. Теоретические проблемы административного иска // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2005. № 6. С. 26–41 ; Его же. Дифференциация и унификация административного судопроизводства: концептуальные проблемы // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 23–35 ; Его же. Идея единого КАС РФ как концептуальная альтернатива проекту единого ГПК РФ // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт. Новосибирск, 2018. С. 138–150.

⁶⁷ Павлова М. С. Концепция эффективного правосудия в нормах Кодекса административного судопроизводства РФ // Российский судья. 2017. № 8. С. 40–44.

⁶⁸ Серков П. П. Административная ответственность в российском праве. М., 2012. С. 480.

⁶⁹ Скитович В. В. Избранные труды. С. 230.

⁷⁰ Слепченко Е. В. Гражданское судопроизводство: проблема единства и дифференциации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2011. С. 9 ; Её же. Административное судопроизводство: понятие, единство и дифференциация // Российская юстиция. 2009. № 3. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

⁷¹ Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство и КАС РФ: к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав. М., 2020. С. 102.

степенью универсальности для указанных видов судопроизводства. Для этого необходимо изменить подход о цивилистической природе исковой формы защиты на публично-правовую природу, а понятие иска признать универсальным для гражданского и административного судопроизводства.

При этом автор учитывает вышеприведенные точки зрения о материально-правовой природе иска и их критику, поэтому считает, что убедительные подтверждения тому, что иск представляет собой материально-правовое требование истца к ответчику как в теоретической доктрине, так и в законе, отсутствуют.

Как верно обратил внимание В.Н. Щеглов, термин «иск» наглядно отражает природу обозначаемого понятия как «искать»⁷². Поэтому, чтобы понять природу иска, необходимо ответить на вопрос, что «ищет» заинтересованное лицо, прибегающее к такому инструменту, как иск, в чем его отличие от иных инструментов? Так самозащита и судебная защита являются формами защиты прав, свобод и законных интересов с одноименными целями. Претензия — это средство обращения заинтересованного лица с предложением к другому участнику регулятивного материального правоотношения, из которого возникают субъективные права, свободы, законные интересы, являющиеся предметом спора, урегулировать спор в добровольном порядке самостоятельно ими, без привлечения третьих лиц. Тогда как иск – это публичное процессуальное требование к суду о рассмотрении и разрешении правового спора имеющих противоположные юридические интересы участников материального регулятивного правоотношения, основанного на конфликте его участников по поводу принадлежности субъективных прав, свобод и законных интересов, оснований их возникновения, обеспечения их правовой защитой, наличия или отсутствия у них в связи с этим взаимных субъективных прав и обязанностей, которые данные участники не смогли разрешить самостоятельно.

⁷² Щеглов В. Н. Иск о судебной защите гражданского права. Томск, 1987. С. 5.

Изложенные аргументы о критике материально-правовой природы гражданского иска подходят и в отношении административного иска, которые мы предлагаем дополнить следующим: в пользу публичной процессуальной, а не материальной природы административного иска свидетельствуют институты срока обращения в суд, а также признания административного иска и заключения соглашений о примирении по делам, возникающим из публичных правоотношений. Так, для публичного материального правоотношения характерны: презумпция законности действий, решения субъектов публичной власти, а также наличие административной процедуры как по наделению субъектов публичной власти определенными властными полномочиями, так и по совершению данных действий, решений, которые не могут быть переданы по доверенности. Вместе с тем правовые последствия признания административного иска как совершенного непосредственно субъектом публичной власти, так и его представителем, которому не могут быть переданы полномочия по осуществлению прав и обязанностей, возникших из спорного материального публичного правоотношения, одинаковы. Действия по признанию административного иска, заключению соглашения по административному спору, находятся в рамках процессуальных правоотношений и направлены на разрешение судебного спора, поэтому их правовая природа не может быть материально-правовой, а является процессуальной. Нахождение данных действий исключительно в процессуальной плоскости исключает представление об административном иске как о материально-правовом требовании. То же можно сказать о случае отказа в удовлетворении административного иска при фактическом подтверждении обоснованности правового притязания в связи с пропуском срока обращения в суд, т. е. исключительно по процессуальному основанию.

Представления о цивилистической природе иска и одинаковой частноправовой природы права на иск и субъективного права являлось логичным, когда иск применялся только в гражданских правовых спорах, особенно если признать, что процессуальные правоотношения – это лишь «форма жизни»

материальных правоотношений, их роль всегда второстепенна, они лишь подстраиваются под материальные правоотношения.

Традиционное понимание иска как средства защиты исключительно гражданских прав и законных интересов, уходящее корнями в цивилистическую теорию иска⁷³, устарело вследствие законодательного обособления административного судопроизводства и закреплении в КАС РФ административной исковой формы защиты и в настоящее время является препятствием для развития административной исковой формы защиты, т. к. необоснованно исключает возможность защиты имущественных прав в административном судопроизводстве даже в случае, когда возникновение имущественных последствий обусловлено признанием недействительным решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти.

Ранее мы отмечали, что судебная процессуальная форма не столько подстраивается под материальное право, сколько под единый механизм правового регулирования определенных сфер общественной жизни: частной гражданской и публичной. Субъективные права, свободы, законные интересы, являющиеся предметом судебной защиты, – это результат логической операции по применению к обстоятельствам, имеющим юридическое значение, норм права, подлежащих применению к фактическим отношениям участников.

Целью любого судебного процесса является разрешение в строгом соответствии с законом и фактическими обстоятельствами дела вопроса о предоставлении или отказе в предоставлении защиты права, свободы, законного

⁷³ 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 ; Петрова С. М. Рассмотрение в арбитражном суде дел, вытекающих из административных правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 18–20 ; Хутыз М. Х. К вопросу о структуре ГПК союзных республик // Проблемы применения и совершенствования гражданского процессуального кодекса РСФСР. Калинин, 1984. С. 16 ; Чечот Д. М. Иск и исковые формы защиты права. С. 73 ; Щеглов В. Н. Структура гражданского судопроизводства по ГПК РСФСР // Проблемы применения и совершенствования гражданского процессуального кодекса РСФСР. Калинин, 1984. С. 12 ; Юридическая процессуальная форма. С. 199.

интереса. Предоставление защиты означает не только констатацию их нарушения, но и применение всего арсенала предусмотренных законом средств, направленных на их восстановление. Получение ответов на данные вопросы и есть результат рассмотрения и разрешения спора, т. е. применения исковой формы защиты. Поэтому мы предлагаем также согласиться с Е.В. Михайловой, которая пришла к выводу о том, что ст. 12 ГК РФ о способах защиты гражданских прав является нормой публичного права, а не частного гражданского права⁷⁴. Аналогичный вывод следует применить к ст. 11 ГК РФ о порядке защиты гражданских прав, ст. 13 ГК РФ о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления.

При этом мы учитываем, что необходимость переноса понятия иска и способов исковой формы защиты из гражданского права в науку процессуального права обосновывал в свое время еще известный русский ученый Е.А. Нефедьев, который считал абсолютно ошибочной цивилистическую трактовку иска, предлагал рассматривать иск и исковые формы защиты как институты любой процессуальной отрасли права⁷⁵. К выводу о процессуальном характере норм, предусматривающих способы защиты прав и законных интересов, закрепленных в ГК РФ, также приходит Н.И. Клейн, которая полагала возможным их включение непосредственно в процессуальные кодексы⁷⁶.

Поэтому способы исковой формы защиты, в том числе, предусмотренные ГК РФ, как обладающие публичной правовой природой, должны являться институтами процессуального права и иметь универсальное применение как в гражданском судопроизводстве, так и административном судопроизводстве. Таким образом, административная исковая форма защиты должна обладать возможностью применения всего арсенала предусмотренных законом средств, направленных не только на констатацию нарушения прав и законных интересов, но

⁷⁴ Михайлова Е. В. Указ. соч. С. 68.

⁷⁵ Нефедьев Е. А. Учение об иске. Казань, 1891. С. 1.

⁷⁶ Клейн Н. И. Указ. соч. С. 187–188.

и на полное их восстановление, в том числе, когда это связано с устранением негативных имущественных последствий.

При осуществлении права на предъявление иска реализация регулятивного материального правоотношения приостанавливается до разрешения спора, однако, возникшие из него спорные права, свободы, законные интересы становятся предметом судебной защиты. Поэтому, по нашему мнению, несмотря на то, что принудительной реализации принадлежат права и обязанности, возникающие из охранительного материального правоотношения, характер властного вмешательства будет определяться в первую очередь характером регулятивного материального правоотношения⁷⁷.

На основании изложенного, автор предлагает следующее понятие административного иска. Административный иск – это 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, или который в соответствии с нормами публичного права подлежит обязательному разрешению судом с целью предварительного контроля за реализацией публичных полномочий.

⁷⁷ 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. М., 2018. Ч. 2. С. 210 ; Его же. Анализ некоторых примеров ... С. 67, 69.

Глава 2. Сравнение содержания судебного спора и судебного контроля в исковых формах судопроизводства

§ 2.1 Понятие и содержание спора о праве в делах, возникающих из публичных правоотношений

Согласно принципу правовой определенности, однородные по своей юридической природе отношения должны иметь одинаковое правовое регулирование, в том числе касающееся организации судебной защиты прав, свобод, законных интересов.

Однако, обеспечение судебной защитой публичных субъективных прав, свобод, законных интересов, а также имущественных прав, связанных с оспариванием решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти, таким единообразием не обладает. Причины этого – недостаточная проработанность понятий об административном споре, его содержании, специфике по сравнению с гражданским, целях и задачах административного судопроизводства и гражданского судопроизводства, отсутствие четких критериев дифференциации видов судопроизводств, несоответствие многих из них характеру спорного материального регулятивного правоотношения. Так, авторы А.В. Бондаренко, И.А. Приходько, В.М. Столяренко, критикуя КАС РФ, справедливо отмечают, что в нем отсутствует понятие спорного публичного правоотношения, не названы его признаки, не предложены критерии для его отграничения от гражданско-правового спорного правоотношения, т. е. не определен предмет административного спора и гражданского спора⁷⁸.

При этом В.М. Шерстюк справедливо отмечает, что результат теоретического спора о месте производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, по отношению к исковым гражданским спорам, возникающим из

⁷⁸ Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Указ. соч. С. 291.

гражданских правоотношений, главным образом сводится к определению предмета судебной деятельности по ним, содержанию судебного спора: спор о субъективных правах, свободах, законных интересах, возникающих из материального правоотношения, или контроль за деятельностью субъектов публичной власти – спор о субъективном процессуальном (процедурном) праве⁷⁹.

Объективное проявление разногласий сторон, как результат отражения осознания ими своих социально-экономических интересов, охватывается категорией общественных отношений, поскольку представляет собой социально-экономические связи участников общества по поводу удовлетворения потребности в благах. Юридическое значение имеют не любые действия (бездействия) участников общественного отношения, а только те, которые предусмотрены нормой права, т. е. имеющие определенную правовую форму. По этому поводу Т.В. Худойкина указывала, что спор о праве в целом есть форма допустимого правомерного поведения по отстаиванию правовых интересов⁸⁰. Мы разделяем позицию П.Ф. Елисейкина о том, что содержанием спора о праве, в частности, являются взаимные права и обязанности по формулированию и обоснованию своих требований на предмет спора⁸¹. Спор о праве как юридическая категория, в соответствии с позицией В.В. Бутнева⁸², Е.Б. Лупарева, является по своей природе правоотношением.

Правовая природа конфликта участников спора обусловлена состоянием материального регулятивного правоотношения, когда в рамках фактических отношений его участников, поведение (действие или бездействие) одного из них

⁷⁹ Шерстюк В. М. Современные проблемы гражданского и арбитражного судопроизводства. М., 2015. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

⁸⁰ Худойкина Т. В. Юридический конфликт : Теоретико-прикладное исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 56.

⁸¹ Елисейкин П. Ф. Предмет судебной деятельности в советском гражданском процессе (его понятие, место и значение) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1974. С. 14.

⁸² Бутнев В. В. Спор о праве – организационно-охранительное правоотношение // Материально-правовые и процессуальные проблемы защиты субъективных прав. Ярославль, 1983. С. 49.

(предполагаемого ответчика) не в состоянии удовлетворить юридические интересы другого (предполагаемого истца).

Разрешение правового спора в судебном порядке регламентируется процессуальными нормами права, т. е. осуществляется в рамках процессуальных правоотношений.

При рассмотрении любого судебного спора, как гражданского, так и публичного, устанавливаются права и обязанности участников спора, осуществляется судебный контроль, в том числе за их деятельностью в рамках регулятивного материального правоотношения на предмет её соответствия нормам права.

Таким образом, в содержание искового спора входит совокупность правоотношений, в рамках которых осуществляются обоснование и возражения сторон, адресованные суду, рассматривающему и разрешающему спор (процессуальное правоотношение), которые отражают их противоположные юридические интересы по поводу состояний субъективного права, свободы, законного интереса, наличия или отсутствия их нарушения или какого-либо ущемления, помех в их осуществлении (регулятивное материальное правоотношение), нежелания восстановления их в добровольном порядке, а также по поводу принудительной реализации охранительного притязания, т. е. возможности принудительного осуществления субъективных прав и корреспондирующих им обязанностей, предусмотренных охранительным материальным правоотношением (с учетом соразмерности способа защиты, применения срока исковой давности / срока обращения в суд). Результатом разрешения судебного искового спора является устранение спорности регулятивного материального правоотношения, не требующее дальнейшего подтверждения или одобрения какими-либо органами власти.

Указанное содержание, по нашему мнению, должно характеризовать любой спор, подлежащий рассмотрению в исковой форме, как возникающий из гражданских правоотношений, так и из публичных правоотношений⁸³.

⁸³ Величко М. Б. Использование правовой категории ... С. 207.

При этом точки зрения на понятие спора о праве по делам, возникающим из гражданских правоотношений, можно разделить на три группы.

1. Спор о праве по делам, возникающим из гражданских правоотношений, рассматривается в материальном смысле, когда под ним понимается само правоотношение, которое находится в дефектном, нарушенном, ущемленном состоянии и для возвращения в нормальное состояние нуждается в судебной реализации при рассмотрении и разрешении дела⁸⁴.

2. Под спором о праве понимается отношение субъектов по поводу наличия у них взаимных прав и обязанностей, их разногласия по этому поводу, т. е. спор о праве в субъективном смысле⁸⁵.

3. Спор о праве как состояние субъективного права, принимаемое им в момент нарушения⁸⁶. Так, М.А. Гурвич отмечал, что «... спор – такое состояние субъективного права, которое наступает в результате его нарушения»⁸⁷. Аналогичной позиции придерживаются Н.Б. Зейдер, А.И. Кудряшова, Н.Ю. Хаманева и др.⁸⁸

Общим в указанных точках зрения является то, что содержание судебного гражданского спора тесно связано с разрешением по существу вопроса о субъективном праве.

Также, анализируя данные точки зрения, считаем необходимым отметить следующее:

Мы используем в работе теорию охранительных правоотношений, согласно которой сами по себе спорные права, свободы, законные интересы, возникшие из

⁸⁴ Чечина Н. А. Норма права и судебное решение. Л., 1961. С. 13–14.

⁸⁵ Чечот Д. М. Судебная защита субъективных прав и интересов // Советское государство и право. 1967. № 8. С. 48.

⁸⁶ Гурвич М. А. Лекции по советскому гражданскому процессу. М., 1950. С. 68–69.

⁸⁷ Там же.

⁸⁸ Зейдер Н. Б. Судебное решение по гражданскому делу. М., 1966. С. 6–7 ; Кудряшова А. И. Правовое положение лиц, участвующих в делах, возникающих из административно-правовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 10–12 ; Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л., 1973. С. 12, 28 ; Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // Государство и право. 1998. № 12. С. 29–30.

регулятивного материального правоотношения, не подлежат принудительной реализации, их защита обеспечивается путем принудительной реализации охранительных обязанностей, возникших из охранительных материальных правоотношений⁸⁹. Так, А.Р. Хакимулин указывал, что «до правонарушения существуют нормальные – регулятивные правоотношения. После правонарушения возникают новые – охранительные правоотношения, <...> реализуется не регулятивное, а вновь возникшее охранительное право... (ст. 12 ГК РФ)»⁹⁰. По мнению П.Ф. Елисейкина, предмет судебной деятельности составляют охранительные правоотношения, которые реализуются в рамках процессуальных правоотношений, объектом защиты являются нарушенные или оспоренные права, свободы, законные интересы⁹¹. С помощью этого устраняется конфликт по поводу принадлежности или отсутствия субъективного регулятивного права, свободы, законного интереса. Поэтому мы не разделяем концепцию спора о праве как об особом состоянии субъективного права.

Поскольку причиной разногласий (конфликтности) являются противоречия в позициях сторон по поводу субъективных прав, свобод, законных интересов, вопрос о защите (или отказе в защите) которых участники спора ставят перед судом, а не регулятивное материальное правоотношение, из которого они возникают, спор о праве мы не отождествляем с самим регулятивным материальным правоотношением. При этом соглашаемся с тем, что в целях

⁸⁹ Например, Крашенинников Е. А. К теории права на иск. Ярославль, 1995. С. 38 ; Осокина Г. Л. Теория охранительно-искового правоотношения // Вопросы теории охранительных правоотношений. Ярославль, 1991. С. 20–22.

⁹⁰ Хакимулин А. Р. Особенности механизма судебной защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов в исковом процессе : дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2004. С. 50, 52, 62.

⁹¹ Бутнев В. В. Юридическая ответственность, охранительные правоотношения, гражданский процесс // Проблема защиты субъективных гражданских прав и советское гражданское судопроизводство. Ярославль, 1979. С. 90–96 ; Елисейкин П. Ф., Бутнев В. В. Охранительные материальные и гражданские процессуальные правоотношения // Совершенствование законодательства и правоприменительной деятельности. Ярославль, 1989. С. 59–61 ; Елисейкин П. Ф. Предмет судебной деятельности ... С. 11 ; Крашенинников Е. А. Предмет судебной защиты и предмет судебного осуществления в исковом производстве // Механизм защиты субъективных гражданских прав. Ярославль, 1990. С. 17–26.

разрешения спора о праве необходимо установить наличие или отсутствие между сторонами правоотношения, из которого возникают спорные субъективные права, свободы, законные интересы, поэтому исключать регулятивное правоотношение из предмета судебного познания нельзя. По данному поводу Е.Я. Мотовиловкер очень точно заметил, что «регулятивное правоотношение «парализуется», «замораживается» до тех пор, пока не осуществится охранительное правоотношение»⁹².

Также П.Ф. Елисейкин выступал с критикой концепции понимания спора о праве исключительно в субъективном или процессуальном смысле, он отмечал, что для признания внутреннего (психического) отношения субъектов к своим правам и обязанностям спором о праве в юридическом значении недостаточно, чтобы такие взаимоисключающие выводы и суждения стали спором о праве, нужна еще и их объективация в виде определенных действий (бездействия) сторон⁹³. Мы полагаем, что следует согласиться с тем, что спор о праве имеет субъективную и объективную сторону, поскольку для его наличия необходимы как психическое отношение участников к своим правам, свободам, законным интересам, осознание их и несогласие с позицией противоположной стороны, так и объективное выражение внутренних взаимоисключающих притязаний и возражений, облеченных в определенную правовую форму, которые необходимы и достаточны для восстановления нарушенного права, свободы, законного интереса.

Представление спора о праве по делам, возникающим из публичных правоотношений, более неоднозначно, чем по делам, возникающим из частных гражданских правоотношений.

Если при определении гражданского правового спора ученые не сошлись во мнении только в понимании содержания спора о праве при единстве во мнении, что

⁹² Мотовиловкер Е. Я. Основное разделение охранительных правоотношений // Вопросы теории охранительных правоотношений. Ярославль, 1991. С. 25.

⁹³ Елисейкин П. Ф. Понятие и содержание гражданского дела // Вопросы теории и практики гражданского процесса. Саратов, 1976. Вып. 1. С. 81 ; Его же. Процессуальное понимание спора о праве и его критика // Проблема защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. Ярославль, 1983. С. 8–9.

он является неотъемлемым признаком искового производства по гражданским делам, то по спорам по делам, возникающим из публичных правоотношений, у ученых длительное время отсутствовало единство во взглядах даже в отношении возможности признания в них наличия спора о праве.

По мнению одних ученых, содержание и пределы разрешения конфликта по указанным спорам ограничиваются проверкой законности решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти (В.В. Бутнев, М.А. Викут, Р.Ф. Гафаров, Д.Н. Горшунов, М.А. Гурвич, П.Ф. Елисейкин, А.Ф. Клейнман⁹⁴). Указанные ученые до принятия КАС РФ исходили из того, что предметом судебного разбирательства по делам, возникающим из публичных правоотношений, не может являться спор о праве.

К выводу о том, что по делам, возникающим из публичных правоотношений, предметом судебной деятельности является разрешение правового спора, в разное время приходили многие ученые⁹⁵, однако большинство из них не включает в его содержание возможность разрешения спора о субъективных правах, возникающих из материальных правоотношений.

⁹⁴ Гафаров Р. Ф., Горшунов Д. Н. Проблемы определения вида гражданского судопроизводства: теоретические основания и практические аспекты // Вестник гражданского процесса. 2014. № 1. С. 49 ; Гражданский процесс / отв. ред. Ю. К. Осипов. С. 309 ; Гурвич М. А. Обязательность и законная сила судебного решения // Советское государство и право. 1970. № 5. С. 37 ; Елисейкин П. Ф. Судебный надзор за деятельностью административных органов // Проблемы государства и права на современном этапе. Владивосток, 1963. С. 35 ; Его же. Особенности судебного рассмотрения отдельных категорий гражданских дел. Ярославль, 1974 ; Клейнман А. Ф. Вопросы гражданского процесса ... С. 14 ; Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР / под ред. М. К. Треушникова. М., 1996. С. 329 ; Лесницкая Л. Ф. Обжалование в суд решений и действий (или бездействия), нарушающих права и свободы граждан // Судебная защита прав и свобод граждан. М., 1999 ; Бутнев В. В. Правовой спор и виды гражданского судопроизводства // Новеллы гражданского процессуального права. М., 2004. С. 135 ; Викут М. А. Стороны – основные лица искового производства. Саратов, 1968. С. 4.

⁹⁵ Бойцова В. Нужна ли нам административная юстиция // Советская юстиция. 1993. № 7. С. 12–13 ; Боннер А. Т. Некоторые вопросы производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Правоведение. 1964. № 1. С. 124 ; Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 68–79 ; Кудряшова А. И. Особенности производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Суд и применение закона. М., 1982. С. 160–161 ; Лупарев Е. Б. Понятие и признаки административно-правового спора // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 44–51.

Так, авторы А.Т. Боннер, В.Т. Квиткин, Е.Б. Лупарев, П.А. Трубников, Н.Ю. Хаманева, Д.М. Чечот и др. отмечают, что по делам, возникающим из публичных правоотношений, имеется спор о праве. Вместе с тем они сужают его границы, понимая под ним: разрешение вопроса о правомерности или неправомерности действий органов государственного управления или их должностных лиц (А.Т. Боннер, Д.М. Чечот)⁹⁶; осуществление административного контроля, когда акт управления специально изучается судом с точки зрения его законности (В.Т. Квиткин⁹⁷).

Вместо понятия «административное судопроизводство» Н.Ю. Хаманева использует понятие «административная юстиция», представляющую собой форму разрешения конфликтов, возникающих в связи с правовой оценкой законности актов и действий того или иного органа публичной власти, особый порядок оспаривания актов публичной администрации, связанный с защитой субъективных публичных прав и обеспечением законности в сфере государственного управления, судебный контроль за публичной властью в ходе разрешения споров публично-правового характера⁹⁸.

Е.Б. Лупарев полагал, что административный спор – это такой тип административных правоотношений, который характеризуется наличием противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий государственных органов⁹⁹.

По мнению П.Я. Трубникова, в делах, возникающих из публичных правоотношений, в отличие от исковых, «рассматривается не спор о субъективном праве или охраняемом законом интересе, возникающем из гражданских

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Квиткин Т. В. Судебный контроль за законностью действий органов государственного управления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968. С. 8.

⁹⁸ Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административно-правовые отношения: теоретические проблемы // Труды института государства и права Российской академии наук. 2009. № 1. С. 41.

⁹⁹ Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора. Воронеж, 2003. С. 134.

правоотношений, а спор о праве, возникающий между гражданином и органом государственного управления либо должностным лицом, которые, по утверждению гражданина, незаконно лишили его возможности полностью или частично осуществить право либо незаконно возложили на него какую-либо обязанность»¹⁰⁰.

Т.В. Пешкова считает, что административный правовой спор является предметом судебного разбирательства и представляет собой управленческий спор, который заключается в отстаивании гражданином своей позиции в суде относительно несоответствия акта, решения, действия (бездействия) закону, в то время как государственный орган или должностное лицо, издавшие данный акт, решение или совершившие действие (бездействие), доказывают его законность¹⁰¹.

Другие ученые под публичным правовым спором понимают разрешение конфликта о наличии предусмотренных законом оснований, от которых зависит реализация материального права (А.С. Вельмин¹⁰², М.С. Павлова¹⁰³), а некоторые – о юридическом интересе (Ю.А. Попова, Т.В. Сахнова)¹⁰⁴.

Так, авторы Ю.А. Попова, Т.В. Сахнова указывают, что непосредственной судебной защите по данной категории дел подлежит юридический интерес, поэтому содержанием судебного спора является наличие противоположных позиций участников по данному предмету. Защита субъективного права заявителя – жилищного, земельного, пенсионного и т. п. – по делам, возникающим из

¹⁰⁰ Трубников П. Я. Обжалование неправомερных действий // Вестник Верховного Суда СССР. 1991. № 1. С. 20.

¹⁰¹ Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как форма осуществления судебной власти // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 41.

¹⁰² Вельмин А. С. Правовая природа дел об административном надзоре, рассматриваемых в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 8. С. 30.

¹⁰³ Павлова М. С. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих в гражданском процессе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 69.

¹⁰⁴ Попова Ю. А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений : дис. ... д-ра юрид. наук . Краснодар, 2002. С. 120, 140, 141 ; Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. М., 2008. С. 513.

публичных правоотношений, возможна в опосредованном виде, через защиту законного интереса¹⁰⁵.

М.С. Павлова под спором о праве по категории дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти понимает спор «о наличии предусмотренных законом оснований, от соблюдения которых зависит реализация материального права»¹⁰⁶. При этом под нарушением субъективного права она понимает уклонение в нарушение закона субъектом публичной власти от действий, являющихся основанием (предпосылкой, условием) для реализации данного права¹⁰⁷.

Другие авторы (А.Д. Майле, А.В. Мартынов) отмечали, что «понятие публично-правового спора объединяет в себе случаи, в которых спорными являются правовые последствия, вытекающие из применения публичного права»¹⁰⁸; «именно правовые последствия принятого решения и совершенного действия органа публичного управления или его должностного лица непосредственным образом отражаются на правах и свободах гражданина, законных интересах организации, вызывают правовой конфликт, требующий незамедлительного разрешения судебной инстанцией»¹⁰⁹.

И наконец, позиция о включении в содержание судебного административного спора разрешение спора о субъективных правах, свободах, законных интересах, отстаивается следующими учеными:

Авторы учебника по гражданскому процессу под редакцией М.К. Треушникова отмечали, что «главное отличие производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений, от других производств – это производство по спорам, вытекающим из публичных правоотношений, в нем

¹⁰⁵ Попова Ю. А. Указ. соч. С. 120, 140, 141 ; Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса ... С. 513.

¹⁰⁶ Павлова М. С. Оспаривание решений ... С. 69.

¹⁰⁷ Там же. С. 47.

¹⁰⁸ Майле А. Д. Особенности административно-правовой защиты прав граждан в ФРГ // Актуальные проблемы административного судопроизводства. Омск, 2015. С. 127.

¹⁰⁹ Мартынов А. В. Участники административного судопроизводства: понятие, виды и сравнительная характеристика с другими участниками судебных процессов // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 53.

защищаются субъективные публичные права»¹¹⁰. Авторы комментария к Гражданскому процессуальному кодексу РФ под редакцией В.И. Нечаева указывали, что «производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, в теории характеризуется наличием спора о праве, в котором участвуют две противоположно заинтересованные стороны, однако в отличие от искового производства спор не носит частноправового характера»¹¹¹.

Более подробно данная позиция раскрыта учеными А.Б. Зеленцовым и Ф.Ф. Яхиным, которые отмечали, что «специфика спора о субъективном административном праве такова, что в его предмет не всегда в качестве единственного включается вопрос о правомерности акта или действия властного органа. Собственно вопрос о законности акта (действия) становится предметом спора лишь в том случае, когда есть связь между изданием какого-либо акта или совершением действия и субъективными правами и обязанностями частного лица»¹¹².

С данной позицией соглашаются многие ученые (Л.А. Николаева, Е.В. Слепченко¹¹³, А.К. Соловьева и др.). Л.А. Николаева и А.К. Соловьева указывали, что «административное судопроизводство – это форма судебного (принудительного) восстановления субъективных публичных прав граждан и организаций, гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина»¹¹⁴.

Предлагаем согласиться с позицией о том, что в содержание административного судебного спора подлежит включение разрешение спора о субъективных правах.

Так, позиция сторонников о невозможности существования спора по делам, возникающим из публичных правоотношений, из-за неравенства сторон в

¹¹⁰ Гражданский процесс / под ред. М. К. Треушникова. М., 2014.

¹¹¹ Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. В. И. Нечаева. М., 2008. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

¹¹² Зеленцов А. Б., Яхин Ф. Ф. О предмете административно-правового спора // Юрист. 2003. № 11. С. 35.

¹¹³ Слепченко Е. В. Административное судопроизводство ...

¹¹⁴ Николаева Л. А., Соловьева А. К. Административная юстиция и административное судопроизводство : зарубежный опыт и российские традиции СПб., 2004. С. 36, 97.

публичном правоотношении, а также о том, что по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти речь должна идти о жалобе¹¹⁵ гражданина на действия административных органов, поскольку судебная власть не вправе вторгаться в компетенцию исполнительной власти, обоснованно критикуется А.Т. Боннером и Е.В. Слепченко как проявление отголоска пересмотренной в теории точки зрения¹¹⁶. При этом, по мнению Е.В. Слепченко, «публичное материальное регулятивное правоотношение, из которого спор возникает, не следует смешивать с самим административным спором как охранительным правоотношением. Возникая из отношений неравного положения сторон, административный спор как охранительное правоотношение разворачивается между равноправными субъектами, ибо в этом случае отсутствует властное управляющее воздействие. В административном споре орган управления реализует не властные полномочия, а такие же права и обязанности, выражающиеся в доказывании законности своих требований и возражений <...> В основу правового государства заложено правовое равенство гражданина и государства перед законом и судом. Государство является субъектом права, обладающим особыми властными полномочиями, которые ограничены правами других субъектов права»¹¹⁷.

На критику позиции о том, что спор о субъективном праве может возникать только из материальных правоотношений, основанных на равенстве сторон, указывала также Н.Ю. Хаманева, которая полагала, что административное судопроизводство содержит специальные процессуальные правила, способствующие переводу юридического неравенства сторон, существующего в материально-правовых отношениях, в процессуальное равенство, которое имеет место в данном виде судопроизводства¹¹⁸.

¹¹⁵ Например, Лесницкая Л. Ф. Указ. соч. С. 19 ; Щеглов В. Н. Иск о судебной защите ... С. 7.

¹¹⁶ Боннер А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений. С. 42 ; Слепченко Е. В. Административное судопроизводство ...

¹¹⁷ Слепченко Е. В. Административное судопроизводство ...

¹¹⁸ Хаманева Н. Ю. Административная юстиция ... С. 41.

Представление Ю.А. Поповой и Т.В. Сахновой о том, что в публичном споре защите подлежит охраняемый законом интерес (процессуальный интерес), в результате защиты которого достигается материальный интерес (имущественный интерес), принципиально не отличается от позиции авторов, ограничивающих содержание публичного спора проверкой законности поведения субъекта публичной власти. При таких подходах результат судебной деятельности по разрешению требования об оспаривании решения, действия, бездействия субъекта публичной власти, заявленного с целью защиты связанных с ними имущественных прав, является лишь промежуточным этапом достижения указанной цели. В настоящее время они подлежат пересмотру, поскольку предметом судебной защиты, в том числе по делам, возникающим из публичных правоотношений, являются также субъективные права, которые могут быть имущественными правами (ст. 4 ГПК РФ, ст. 4 КАС РФ). Анализируемые подходы ставят под сомнение необходимость существования как отдельного производства по делам, рассматриваемым ранее в порядке гл. 25 ГПК РФ¹¹⁹, а в настоящее время в порядке гл. 22 КАС РФ, так и административного судопроизводства в виде самостоятельной процессуальной формы судебной защиты.

Данные опасения связаны также с позицией отдельных ученых о том, что с учетом принятия концепции цивилистической правовой природы иска для защиты имущественного интереса в признании незаконным обжалуемого действия, решения субъекта публичной власти достаточно гражданского судопроизводства, в котором могут быть применены положения (абз. 13 ст. 12 ГК РФ) о возможности неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону, как одного из способов защиты гражданского субъективного права или отдельного довода в обоснование указанного субъективного права.

¹¹⁹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ : (в ред. от 24 июня 2023 г. ; с изм. от 20 июля 2023 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

Учеными правильно отмечается, что в делах, возникающих из публичных правоотношений, имеется правовой спор между противоборствующими сторонами с противоположными интересами (А.Т. Боннер, В.Т. Квиткин, Е.Б. Лупарев, Г.Л. Осокина, Т.В. Пешкова, Д.М. Чечот и др.)¹²⁰. Однако, по их мнению, данный спор ограничивается проверкой данных решений, действий (бездействия) на соответствие закону, разрешением противоречий участников спора об объективном праве, подлежащем применению, т. е. сводят его границы к спору о субъективном процессуальном праве на получение законного решения субъекта публичной власти без разрешения вопроса о субъективных правах и их восстановлении.

Вместе с тем выделение только одного компонента правового спора, как спора о правовых последствиях решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти, как предлагают ученые А.Д. Майле, А.В. Мартынов¹²¹, также обедняет его содержание, поскольку не учитывает наличие спора о самих регулятивных материальных правах, свободах, законных интересах и споров о предварительном и последующем судебном контроле за их реализацией.

М.С. Павлова, критикуя позицию авторов (Л.А. Грось, М.А. Гурвича, П.Ф. Елисейкина, Л.Ф. Лесницкой, Ю.А. Поповой)¹²² о том, что они абсолютизируют роль и значение контроля по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, снижая значение данного контроля до уровня повода для проверки законности в сфере публичных правоотношений, свою позицию обосновывает тем, что для признания

¹²⁰ Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. С. 142 ; Квиткин Т. В. Указ. соч. С. 8 ; Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора. С. 134 ; Пешкова Т. В. Указ. соч. С. 41 ; Чечот Д. М. Избранные труды по гражданскому процессу. С. 375, 376, 377, 382.

¹²¹ Мартынов А. В. Указ. соч. С. 53.

¹²² Гафаров Р. Ф., Горшунов Д. Н. Указ. соч. С. 49 ; Грось Л. А. Гражданское и арбитражное процессуальное право – взаимосвязь с материальным правом. Владивосток, 1997. С. 32 ; Гурвич М. А. Обязательность и законная сила судебного решения ... С. 37 ; Елисейкин П. Ф. Особенности судебного рассмотрения ... ; Его же. Судебный надзор за деятельностью ... С. 34–35 ; Клейнман А. Ф. Вопросы гражданского процесса ... С. 14 ; Лесницкая Л. Ф. Указ. соч. С. 19, 30–33.

недействительным ненормативного акта необходимы как квалификация его в качестве несоответствующего закону, так и нарушающим этим актом гражданские права, свободы и охраняемые законом интересы. Выявление судом в процессе проверки нарушения закона само по себе не влечет признание акта недействительным, если не нарушены права, свободы и законные интересы заявителя¹²³. Разделяя указанное суждение М.С. Павловой, мы приходим к выводу, что по указанной категории споров субъективные права и обязанности, в том числе имеющие гражданский характер, находятся в неразрывной связи с проверкой законности решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти. Указанная неразрывная связь проявляется в том, что субъективные права и обязанности, в том числе имеющие гражданский характер, возникающие из публичного правоотношения, являются производными от решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти.

Следует отметить, что вышеприведенная позиция авторов, которые определяют предмет судебной деятельности по делам, возникающим из публичных правоотношений, как спор о праве, подлежащий рассмотрению в исковой форме, и при этом ограничивают содержание указанного спора проверкой действий (бездействия), решений субъекта публичной власти на соответствие закону, подвергается критике как содержащая внутреннее противоречие.

Так, В.М. Шерстюк отмечает, что предмет и целевая направленность деятельности суда по делам, возникающим из публичных правоотношений, существенно отличаются от предмета и цели направленности его деятельности по делам искового производства: публичные правоотношения с участием гражданина, которые при их спорности становятся предметом данного вида судопроизводства, есть лишь опосредованная форма реализации прав и свобод. Возражая против отнесения производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, к виду искового производства, В.М. Шерстюк указывает на то, что это не соответствует реальному положению данного производства, целевая установка

¹²³ Павлова М. С. Оспаривание решений ... С. 52.

которого состоит в обеспечении единства практики государственных органов и должностных лиц, то есть оно нацелено на проверку законности актов этих органов и должностных лиц, а не на применении связанных с данной проверкой последствий, предусмотренных нормами материального права. Процесс по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из публичных правоотношений, мог бы считаться исковым, если бы предусматривал непосредственный механизм защиты прав и свобод¹²⁴. Данную позицию В.М. Шерстюк изложил до законодательного закрепления исковой формы разрешения административного спора, однако логика его рассуждений сохраняет актуальность, поскольку из нее следует вывод: закрепление исковой формы разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений, влечет изменение содержания административного спора и судебного контроля при рассмотрении данных споров.

Существующее узкое представление о содержании публичного спора противоречит нормам права, в частности, ст. 9, 227 КАС РФ, не позволяет обеспечить реализацию прав, свобод и законных интересов, поскольку разрешение административного спора сводится к оценке законности решения, действий (бездействия), а не установлению субъективных прав, свобод и законных интересов (публичных и гражданских), их защите и восстановлению. Так, в силу ст. 9 КАС РФ под получением гражданами и организациями судебной защиты понимается восстановление их нарушенных прав, свобод и законных интересов. В п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ указано, что в случае удовлетворения административного иска об оспаривании решения, действия (бездействия) суд в том числе принимает решение об обязанности совершения каких-либо действий в целях устранения нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца. Таким образом, в п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ закрепляется обязанность суда разрешить по существу вопрос о правах, свободах, законных интересах административного истца, возникающих из регулятивных материальных правоотношений, а не только о признании незаконным оспариваемого действия (бездействия).

¹²⁴ Шерстюк В. М. Современные проблемы ...

Исключение возможности восстановления имущественных прав в порядке административного судопроизводства по спорам, возникающим из публичных правоотношений, противоречит цели судебной защиты, предполагающей не только констатацию нарушения права, но и реальное его восстановление, до достижения которого деятельность по отправлению правосудия в соответствующем виде судопроизводства не может считаться оконченной¹²⁵.

В п. 2 постановления Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21 отмечено, что по итогам рассмотрения спора об оспаривании действий и решений субъекта публичной власти судами могут приниматься решения, влекущие имущественные последствия для граждан и организаций, если это необходимо для восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан и организаций¹²⁶.

В этом смысле оценка обстоятельств, позволяющих, в частности, определить наличие или отсутствие оснований для принятия оспариваемого решения, и отражение ее результатов в судебном решении выступает одним из проявлений дискреционных полномочий суда, необходимых для осуществления правосудия и вытекающих из принципа самостоятельности судебной власти.

Поэтому суд, установив принадлежность административному истцу субъективного права, свободы, законного интереса, а также придя к выводу, что оспариваемое решение, действие (бездействие), вопреки нормативным правовым актам, их нарушает или каким-либо образом ущемляет, не вправе уклониться от разрешения вопроса о признании за административным истцом таких прав, свобод, законных интересов и обязанности административного ответчика совершить конкретные действия по их восстановлению. Тем более не является разрешением данного вопроса возложение судом обязанности на административного ответчика

¹²⁵ Вершинин А. П. Выбор способа защиты гражданских прав. СПб., 2000. С. 32 ; Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 71–72 ; Янков В. В. Юридические факты в цивилистическом процессе. М., 2012. С. 434–435.

¹²⁶ О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства РФ и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

повторно рассмотреть обращение административного истца в административной процедуре, в результате которой определить наличие или отсутствие у последнего таких прав, свобод, законных интересов, принудительная реализация которых явилась целью обращения в суд.

Вместе с тем, в связи с доминированием в теории узкого представления о содержании публичного спора, суды не ориентированы на рассмотрение материального правового спора по существу, а при выявлении незаконности поведения субъекта публичной власти возвращают ему обращение частного субъекта для повторного рассмотрения¹²⁷. Т. е. роль судов сведена к функциям «суда апелляционной инстанции по отношению к административным органам».

Сохранение существующего подхода о судебном административном споре приводит к тому, что граждане и их объединения стремятся вместо формы административного судопроизводства использовать форму гражданского судопроизводства, в которой судом по существу разрешается вопрос о субъективных правах. В качестве неоспоримого преимущества регулирования судопроизводства по гражданским делам и делам, возникающим из публичных отношений, нормами ГПК РФ вместо КАС РФ, указано на возможность в этом случае одновременного рассмотрения судом взаимосвязанных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти и разрешении связанных с денным требованием имущественных последствий¹²⁸.

Следующим аргументом против узкого представления о содержании публичного спора являются примеры споров, когда действия органов власти формально соответствуют закону, но противоречат публичному интересу и нарушают субъективные публичные права, которые влекут принятие мер по их восстановлению. Так, основанием принятия решений об аннулировании

¹²⁷ Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 15 февр. 2017 г. № 77-КГ16-15 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

¹²⁸ Клейн Н. И. Указ. соч. С. 193, 208.

разрешения на временное проживание и об отказе в выдаче вида на жительство в Российской Федерации являлось наличие в отношении иностранного гражданина решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, которое впоследствии судебным решением признано незаконным. Соответственно, оспариваемые решения об аннулировании разрешения на временное проживание и об отказе в выдаче вида на жительство в Российской Федерации на момент их принятия формально соответствовали закону. Рассматривая административный спор, судебная коллегия Томского областного суда пришла к выводам о наличии оснований для устранения допущенного нарушения прав административного истца¹²⁹.

Вызывают возражение как основанные на узком представлении о содержании судебного административного спора разъяснения, изложенные в п. 61 Постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 о том, что суд во всех случаях не вправе признать обоснованным оспариваемое решение, действие, бездействие со ссылкой на обстоятельства, не являвшиеся предметом рассмотрения соответствующего субъекта публичной власти, поскольку в этом случае изменяются основания принятого решения, совершенного действия, имевшего место бездействия. Также о том, что при недоказанности обстоятельств, указанных в оспариваемом решении органа государственной власти и послуживших основанием для его принятия, суд во всех случаях не вправе отказать в признании такого решения незаконным, даже в том случае, если судом установлены иные основания (обстоятельства) для принятия подобного решения.

Изначально указанные разъяснения отражали выработанный судебной практикой и поддержанный учеными подход о рассмотрении споров о привлечении к налоговой ответственности, согласно которому налоговый орган, доказывая

¹²⁹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 18 июля 2014 г. № 33-2663/2014 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Томского областного суда от 26 июня 2015 г. № 33-1810/2015 // Архив Томского областного суда.

правомерность своего акта, не вправе ссылаться на обстоятельства нарушения, не отраженные в акте проверки и решении о привлечении к налоговой ответственности¹³⁰. С другой стороны, налогоплательщик вправе представлять доказательства, не отраженные в решении налогового органа¹³¹. Аналогичный подход возможно применить и для других дел, например, связанных с привлечением к административной ответственности, однако производство по делам, возникающим из административных правонарушений, не подлежит регулированию КАС РФ.

Применение указанных разъяснений ко всем административным спорам не обосновано как не подкреплённое ссылками на нормы права, уменьшает эффективность правосудия, а также влечет негативные последствия для граждан и их объединений, поскольку порождает неопределенность в публичном правоотношении. Так, при наличии вывода о том, что мотивы, положенные в обоснование принятия оспариваемого решения, действия (бездействия) административного ответчика, несостоятельны, но при этом судом установлены, в частности, иные основания, свидетельствующие об отсутствии у гражданина субъективного права, свободы, законного интереса, данные разъяснения предписывают судам признавать такое решение, действие (бездействие) незаконным, обязав административного ответчика повторно рассмотреть обращение административного истца, вместо того чтобы в данном судебном разбирательстве разрешить вопрос о субъективных правах и обязанностях, т. е. разрешить спор по существу.

¹³⁰ Брызгалин А. В., Берник А. Н., Головкин А. Н. Судебная практика по налоговым спорам: основные судебные прецеденты современного российского права. Екатеринбург, 2002. С. 85.

¹³¹ По жалобе открытого акционерного общества "Востоксибэлектросетьстрой" на нарушение конституционных прав и свобод положениями частей третьей и четвертой статьи 88, пункта 1 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации и части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 12 июля 2006 г. № 267-О // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023)..

Кроме того, данные разъяснения, в случае применения их ко всем видам административных споров, вступят в противоречие с принципом состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда (п. 7 ст. 6 КАС РФ, п. 3 ст. 14 КАС РФ) о том, что стороны пользуются равными правами, в том числе на предоставление доказательств, доводов и объяснений (п. 1 ст. 4, п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ), согласно которым суд удовлетворяет требования полностью или в части в случае нарушения прав, свобод, законных интересов административного истца, возникающих из регулятивных материальных правоотношений¹³².

Поэтому следует согласиться с разъяснением, изложенным в абзаце втором п. 26 постановления Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21 о том, что суд вправе отказать в удовлетворении требований о возложении на субъекта публичной власти обязанности принять решение, совершить действия, если установлены обстоятельства, исключающие возможность удовлетворения таких требований.

В.М. Шерстюк справедливо отмечает, что такие особенности судебного производства, как ограничение полномочий суда тем, что он не может применить последствия, предусмотренные нормой материального права, и, напротив, закрепление последствий отмены судом незаконного акта субъекта публичной власти, принятого в результате обращения гражданина, в виде возврата его для повторного рассмотрения по существу субъекту публичной власти, характерны для неискового производства, отличающие его от искового¹³³.

Поэтому одним из наших аргументов против «узкого» понимания административного спора, разрешаемого в настоящее время в исковой форме, является то, что если его содержание ограничивать проверкой законности решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти, то при заявлении требований о восстановлении ущемленного таким решением, действием (бездействием) субъективного права, свободы, законного интереса путем устранения последствий незаконности данного поведения субъекта публичной власти, например, обязанности

¹³² Величко М. Б. Использование правовой категории ... С. 205–206.

¹³³ Шерстюк В. М. Современные проблемы ...

признать соответствующее субъективное право, присуждения совершить определенные действия или воздержаться от их совершения, такой спор, вопреки логике закона, должен изменить свою правовую природу на частную гражданскую.

В.В. Скитович, критикуя позицию А.А. Мельникова относительно судебного порядка разрешения административного (публичного) спора о том, что независимо от своего положения в материальном правоотношении его субъекты, становясь сторонами в гражданском процессе, приобретают равные процессуальные права и обязанности, поэтому особенности материальных правоотношений накладывают определенный отпечаток на процессуальные формы, но не могут изменить их «гражданскую процессуальную сущность»¹³⁴, справедливо отмечает, что процессуальная форма защиты не может быть полностью автономной и независимой от условностей материального права, поскольку смысл специфики последних не может стираться до такой степени, что не в состоянии изменить якобы «гражданскую процессуальную сущность» административных дел¹³⁵.

Поскольку позиция противников самостоятельности административного судопроизводства строится на отрицании его возможности эффективно восстанавливать права, свободы, законные интересы и обосновании достаточности для этих целей только гражданского судопроизводства, 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.

Традиционно в доктрине гражданского процесса выдвигается тезис, согласно которому спор о праве в гражданском может быть разрешен только в исковом процессе, под которым понимается форма разрешения частных гражданских правовых споров¹³⁶. Указанная доктрина соответствовала правовому

¹³⁴ Мельников А. А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. М., 1969. С. 195.

¹³⁵ Скитович В. В. Избранные труды. С. 230.

¹³⁶ Например, Болдырев В. А. Наличие спора как критерий выбора требований о защите

регулированию, существовавшему до принятия КАС РФ, предусматривающего, что защита прав, свобод, законных интересов по делам, возникающим из публичных правоотношений, осуществляется в исковой форме защиты – в порядке административного искового производства. Вместе с тем КАС РФ проблему определения содержания административного спора не разрешил, она остается дискуссионной.

Административное судопроизводство предусмотрено ст. 118 Конституции РФ в качестве самостоятельной формы осуществления судебной власти. Судебное производство в судах общей юрисдикции осуществляется в порядке, предусмотренном КАС РФ. Однако узкое понимание содержания публичного спора препятствует признанию его в качестве самостоятельной формы судопроизводства, способной эффективно защищать права, свободы, законные интересы, ограничение возможностей данного судопроизводства исключительно опосредованной защитой прав, свобод, законных интересов, осуществляемой только посредством признания незаконным решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти, фактически сводит его роль по широкому кругу дел, рассматриваемым в порядке гл. 22 КАС РФ, до института гражданского судопроизводства.

Мы полагаем, что в настоящее время имеются все предпосылки для переосмысления доктринального содержания судебного спора по делам, возникающим из публичных правоотношений, рассматриваемым в порядке гл. 22 КАС РФ.

При этом содержание указанного вида судебных споров должно отражать, что он является конфликтом (разногласием) участников материального регулятивного публичного правоотношения, связанным с нарушением или предполагаемым нарушением публичных прав, свобод, законных интересов, а

прав и вида гражданского судопроизводства // Юрист. 2011. № 22. С. 44–46 ; Гафаров Р. Ф., Горшунов Д. Н. Указ. соч. С. 49 ; Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Общая часть. М., 2003. С. 83 ; Чечот Д. М. Иск и исковые формы защиты права. С. 71.

также с их восстановлением и (или) устранением последствий их нарушения, в том числе гражданских правовых, а также предотвращением угрозы их нарушения.

Кроме того, по делам, возникающим из публичных правоотношений, обеспечивается как судебная защита субъективных прав, свобод и законных интересов, так и публичных интересов¹³⁷. При этом субъективные публичные права, свободы и законные интересы, подлежащие защите, могут регламентироваться как административным, земельным, налоговым, таможенным, конституционным, так и жилищным, гражданским, пенсионным и т. п. законодательством, которое может содержать нормы публичного права, или правовые институты которых могут быть заимствованы при регулировании общественных отношений в сфере управления. Содержание административного спора может включать как публичные права, свободы и законные интересы, так и частные гражданские интересы, направленные на предотвращение угрозы нарушения субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов, в том числе в связи с нарушением субъектом, наделенным властными-распорядительными полномочиями, административной процедуры¹³⁸.

Таким образом, содержание судебной деятельности по указанной категории дел 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 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.

¹³⁷ Допускали разрешение спора о частных гражданских субъективных правах: Гальперин М. Л. Проблема дифференциации гражданского процесса и эффективность судебной защиты прав в исполнительном производстве // Закон. 2012. № 9. С. 105 ; Старилов Ю. Н. Административная юстиция : Проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 5, 103.

¹³⁸ Величко М. Б. Риск правильного определения вида судопроизводства: гражданского или административного, а также некоторые предложения по его минимизации // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 431.

Предлагаемое нами расширение содержания административного спора дополняет выводы процитированных ученых (А.Б. Зеленцова, А.Д. Майле, А.В. Мартынова¹³⁹, Л.А. Николаевой, Е.В. Слепченко и А.К. Соловьевой)¹⁴⁰ и изменяет традиционное представление о том, что разрешение вопросов об имущественных последствиях, связанных с оспариванием решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, должно относиться исключительно к сфере гражданского судопроизводства¹⁴¹.

Таким образом, соотношение гражданского спора и административного спора, влекущего имущественные последствия, подлежит пересмотру. Критерием разграничения гражданского спора и административного спора, подлежащего рассмотрению в порядке гл. 22 КАС РФ, является основание возникновения конфликта: в первом случае гражданское правоотношение, а во втором – публичное правоотношение. В обоих случаях предметом судебной деятельности является рассмотрение спора о субъективном праве, законном интересе, являющихся предметом судебной защиты, который разрешается судом по существу. Только в первом случае осуществляется индивидуальное регулирование гражданских правоотношений, а во-втором – публичных правоотношений, а также гражданских правоотношений, тесно связанных с публичными, в рамках которых осуществляется контроль за использованием частных имущественных благ, соответствующих публичным интересам (т. е. регулирование возможности и порядка использования частных имущественных благ и компетенция субъектов публичной власти).

Особенностью разрешения споров по делам, возникающим из публичных правоотношений, является то, что результаты этого противоборства всегда затрагивают интересы иных лиц, участников общества, носителей публичного интереса, представителем данного интереса является субъект, наделенный публичной властью. В п. 17 постановления Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. №

¹³⁹ Мартынов А. В. Указ. соч. С. 53.

¹⁴⁰ Николаева Л. А., Соловьева А. К. Указ. соч. С. 36, 97.

¹⁴¹ Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Указ. соч. С. 290–291.

21 указано, что субъектам публичной власти запрещается обременять физических и юридических лиц обязанностями, отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, если соответствующее решение, действие может быть принято, совершено без их соблюдения, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом. Проверять законность действий, решений субъектов публичной власти, суды не должны ограничиваться проверкой формального их соответствия нормативному предписанию, а должны учитывать действия принципов доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, требования соразмерности, т. е. проверять, являются ли требования в оспариваемых решениях субъекта публичной власти в том числе разумными и необходимыми для достижения правовой цели, не приводит ли их применение к чрезмерному обременению граждан и организаций. Поэтому при разрешении данных споров суду должны быть предоставлены более широкие контрольные полномочия, а механизм защиты имущественных прав, возникновение, изменение и (или) прекращение которых производно от разрешения административного спора, должен предусматривать гарантии устранения рисков наступления негативных последствий как от произвольного (неправомерного) осуществления властных полномочий субъектом публичной власти, так и от злоупотреблений при осуществлении административной процедуры участниками спора, в том числе со стороны субъекта, не наделенного властными полномочиями¹⁴².

Поскольку, рассмотрев спор, возникающий из публичного правоотношения, суд должен установить все обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора о субъективных правах, свободах, законных интересах, возникающих из материального регулятивного правоотношения, а также необходимые для обеспечения принудительной реализации охранительных притязаний в целях защиты прав, суд по общему правилу должен сделать вывод о восстановлении нарушенных прав, свобод, законных интересов. При этом в п. 26 постановления

¹⁴² Величко М. Б. Анализ некоторых примеров ... С. 66–69.

Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 № 21 указано, что признав оспоренное решение, действие (бездействие) незаконным, суд, независимо от того, содержатся ли соответствующие требования в административном иске, вправе указать административному ответчику (субъекту публичной власти) на необходимость принятия решения о восстановлении права, устранения допущенного нарушения, совершения им определенных действий в интересах административного истца в случае, если судом при рассмотрении дела с учетом субъектного состава участвующих в нем лиц установлены все обстоятельства, служащие основанием материальных правоотношений.

Перечень случаев, когда суд, признав незаконным акт субъекта публичной власти, возвращает рассмотрение материального правового спора по существу субъекту публичной власти, должны быть определены исчерпывающим образом и носить исключительный характер.

Применение универсального подхода об исковой форме защиты, признание публичной правовой природы способов судебной защиты (обоснованы во втором параграфе настоящего исследования), а также предлагаемое переосмысление концепции содержания публичного спора о праве, позволяют обосновать возможность применения способов защиты имущественных прав, предусмотренных ст. 12 ГК РФ, в качестве охранительных притязаний, обеспечивающих защиту субъективного публичного права¹⁴³. Кроме того, совокупность предлагаемых подходов позволяет обосновать целесообразность реализации в КАС РФ возможности рассмотрения гражданского иска, когда нарушение гражданского права обусловлено неправомерным поведением субъекта публичной власти при осуществлении властных полномочий.

¹⁴³ Величко М. Б. Отдельные проблемы механизма судебной защиты, связанные с понятием административного спора // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2017. Ч. 72. С. 57 ; Его же. Анализ некоторых примеров ... С. 66–69.

§ 2.2 Судебный контроль в административном и гражданском судопроизводстве и его характеристика

Согласно ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В ст. 45 Конституции РФ указано, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется (ч. 1). Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2).

В ст. 46 Конституции РФ закреплено, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ч. 1). Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суде (ч. 2).

Указанными нормами права закрепляется особое значение правосудия, с помощью которого осуществляется контроль за тем, чтобы права и свободы человека и гражданина определяли смысл, содержание, применение и деятельность в том числе исполнительной власти и местного самоуправления, поскольку в противном случае они подлежат непосредственному обеспечению судебной властью.

Давая характеристику судебному контролю, авторами отмечалось, что это форма осуществления судебной власти¹⁴⁴, функция судебной власти¹⁴⁵,

¹⁴⁴ Ржевский В. А., Чепурнова Н. М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. М., 1998. С. 96 ; Чепурнова Н. М. Судебная власть в Российской Федерации : Проблемы теории и государственно-правовой практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 1999. С. 12, 86.

¹⁴⁵ Скитович В. В. Судебная власть как системное образование // Правоведение. 1997. № 1. С. 150.

полномочия судебной власти¹⁴⁶, одно из направлений деятельности судебной власти в рамках осуществления ею функции правосудия¹⁴⁷.

Так, по мнению авторов (Е.А. Дюкова, Н.М. Чепурнова) «судебный контроль – это самостоятельная правовая форма осуществления судебной власти, действующая наряду с такой ее формой реализации, как правосудие»¹⁴⁸. По мнению указанных авторов, объектом судебного контроля является публично-правовая сфера управления общественными процессами, а сущностной характеристикой судебного контроля по делам, возникающим из публичных правоотношений, является то, что он заключается в проверке правильности решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти на соответствие закону¹⁴⁹.

А.Ф. Козлов в понятие судебного контроля включал как выявление нарушений законности, так и их устранение¹⁵⁰. В.С. Калмацкий дополнительно к указанным элементам также в содержание контроля включал «руководство»¹⁵¹.

Таким образом, на содержание судебного контроля влияет характер судебного спора, подлежащий рассмотрению и разрешению судом, характер самой деятельности по отправлению правосудия, предназначение соответствующего судопроизводства в механизме правового регулирования. При этом, если разграничение судебного административного и гражданского споров осуществляется с точки зрения содержания противостояния участников материального регулятивного правоотношения, которое подлежит разрешению в той или иной форме судопроизводства, судебный контроль отражает функциональную сторону или полномочия судебной власти в данных формах.

¹⁴⁶ Правоохранительные органы Российской Федерации / под ред. В. П. Божьева. М., 1996. С. 42.

¹⁴⁷ Савельева Т. А. Судебная власть в гражданском процессе. Саратов, 1997. С. 16.

¹⁴⁸ Дюкова Е. А., Чепурнова Н. М. Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства // Российский судья. 2007. № 10.

¹⁴⁹ Дюкова Е. А., Чепурнова Н. М. Указ. соч.

¹⁵⁰ Козлов А. Ф. Полномочия суда первой инстанции по разрешению гражданских дел // Сб. учен. тр. Свердловск, 1964. Вып. 10. С. 134.

¹⁵¹ Калмацкий В. С. Суд второй инстанции как субъект советского гражданского процессуального права : автореф. дис.... канд. юрид. наук. Свердловск, 1978. С. 8.

Судебный контроль – это совокупность функций суда при отправлении правосудия, осуществляемого в судебном заседании по правилам состязательного судопроизводства, вытекающих из его полномочий и необходимых для достижения поставленных перед судом задач и целей, направленных на устранение нарушений, ущемляющих права и свободы участников материального регулятивного правоотношения. Таким образом, виды данного контроля могут быть различными в зависимости, например, от стадии судопроизводства (контроль за соответствием обращения к суду установленным требованиям, совершением сторонами распорядительных действий и т. д.); предмета контроля: проверки обоснованности иска, наличия оснований для его удовлетворения, а также законности действий и решений субъекта публичной власти; характера контроля: прямого (непосредственного) и косвенного, предварительного и последующего и т. д.

В силу ст. 118 Конституции РФ судебная власть при рассмотрении административных споров осуществляется именно в форме осуществления правосудия.

Правосудие – это рассмотрение судом социально-экономических отношений между участниками спора и их связей с благами, являющимися объектами спора, и разрешение спора сторон по существу в целях защиты принадлежащих им прав, свобод, законных интересов путем применения к конкретным фактическим обстоятельствам норм права, регулирующих соответствующие фактические отношения сторон, осуществления реализации мер принуждения и ответственности, которые обеспечиваются принудительной силой государства. В результате осуществления правосудия и применения к конкретным фактическим обстоятельствам норм права происходит устранение неясностей, спорности и дефектности материального регулятивного правоотношения, из которого возникают спорные субъективные права, свободы, законные интересы, обеспечивается их защита и восстановление.

Таким образом, судебный контроль в административном судопроизводстве является полномочием и функцией судебной власти при осуществлении правосудия.

Е.С. Ганичева, отмечая, что судебное производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти входит в «пограничную зону», соседствующую с деятельностью органов исполнительной власти и иных лиц, которые наделены властными публичными полномочиями, справедливо указывает на высокую значимость того, каким образом разрешается проблема о пределах вмешательства суда в процессы, происходящие в сфере государственного и муниципального управления¹⁵². Предложения по решению данной проблемы у различных учёных отличаются.

В.М. Шерстюк, анализируя предмет судебной деятельности по делам, возникающим из публичных правоотношений, рассматриваемым арбитражными судами, приходит к выводу о том, что суд не вправе разрешать требования материально-правового характера, «как-то: предоставить земельный участок, если в силу закона это отнесено к компетенции государственного органа <...> Такие споры судам не подведомственны, ибо отсутствует непосредственный механизм судебной защиты указанных прав»¹⁵³.

Аналогичной позиции придерживался Е. Фоменко, который полагал, что необходимо оставить пределом судебного контроля разрешение вопросов соответствия действующему законодательству как в случае оспаривания нормативного правового акта, так и действия (бездействия) субъекта публичной власти. Согласно позиции данного автора, в обоих указанных случаях исключается возможность вынесения судом решения, обязывающего субъекта публичной власти принять конкретное решение или совершить определенное действие,

¹⁵² Например, Судебная практика в современной правовой системе России / Т. Я. Хабриева, В. В. Лазарев, А. В. Габов [и др.]. М, 2018. Гл. 12. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

¹⁵³ Шерстюк В. М. Современные проблемы ...

поскольку, по его мнению, это будет противоречить принципу разделения властей, который представляется им как запрет для судебной власти вмешиваться в компетенцию исполнительной и законодательной властей, позволяя осуществлять лишь контроль за законностью их решения, действия (бездействия)¹⁵⁴.

Следствием указанного подхода об ограничении судебной деятельности по защите прав, свобод, законных интересов по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти является отрицание возможности осуществления правосудия по указанной категории дел.

Так, М.Р. Чарьев указывал, что во всех случаях, когда в суде обжалуются решения, действия (бездействие) субъектов публичной власти, даются разрешения на совершение определенных действий, речь должна идти о судебном контроле, а не о правосудии. Данный вывод М.Р. Чарьева обоснован тем, что, по его мнению, при осуществлении судебного контроля устанавливается один основной факт – законно ли поведение субъекта публичной власти, в отличие от правосудия, в рамках которого существует возможность установления и других юридических фактов, связанных с защитой и восстановлением субъективных прав, осуществлением индивидуального регулирования публичных отношений¹⁵⁵. Эту позицию разделяют авторы Е.А. Дюкова, Н.М. Чепурнова, которые отмечали, что особенность судебного контроля по делам, возникающим из публичных правоотношений, заключается в том, что, в отличие от контрольной деятельности иных государственных органов, суд не вправе самостоятельно корректировать процесс исполнения управленческого акта и осуществлять индивидуальное правовое регулирование общественных отношений¹⁵⁶. Критику подхода о том, что суд не вправе вмешиваться в деятельность административных органов в случае защиты субъективного права гражданина, в частности, право на получение ордера

¹⁵⁴ Фоменко Е. Гражданское судопроизводство в системе видов судопроизводства // Мировой судья. 2009. № 4. С. 26.

¹⁵⁵ Чарьев М. Р. Судебная власть в системе обеспечения государственной безопасности Российской Федерации // Российский судья. 2006. № 3. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

¹⁵⁶ Дюкова Е. А., Чепурнова Н. М. Указ. соч.

на жилое помещение, приводит В.К. Пучинский, который отмечает, что защита субъективных полномочий граждан должна осуществляться судебными органами, если иное прямо не установлено законом¹⁵⁷.

Отдельного внимания заслуживает позиция В.М. Шерстюка, который соглашается с Т.В. Сахновой в том, что «публичные правоотношения с участием гражданина, которые при их спорности становятся предметом данного вида производства, есть опосредованная форма реализации конституционных прав и свобод», а также с тем, что в свое время «в доктрине предлагалось разработать непосредственный механизм судебной защиты конституционных прав и свобод, что отвечает их природе и Конституции. Если бы это было воспринято законодателем, то такой механизм должен быть исковым, поскольку предмет процесса определялся бы как спор о праве»¹⁵⁸. Также В.М. Шерстюк критиковал Н.А. Громошину, которая не нашла «ни одной особенности, присущей процедуре рассмотрения дел из публичных правоотношений (кроме дел об оспаривании нормативных актов), которая была бы исключительной, чуждой и неприемлемой для искового производства»¹⁵⁹. По мнению В.М. Шерстюка, разрешение материально-правовых требований судом при рассмотрении споров об оспаривании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти возможно в случае, если для этого будет предусмотрен специальный судебный механизм, который должен быть исковым, и предполагал, что его нет из-за разделения властей и по этой причине он «вряд ли будет разработан»¹⁶⁰.

Таким образом, основания для сохранения подхода о содержании судебного контроля по делам, возникающим из публичных правоотношений, как формы судебной власти, осуществляемой наряду с правосудием, а также сохранения пределов этого контроля проверкой законности решений и действий субъектов публичной власти с принятием КАС РФ отсутствуют. Предмет и характер

¹⁵⁷ Пучинский В. К. Из творческого наследия. С.73.

¹⁵⁸ Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса ... С. 59–60.

¹⁵⁹ Громошина Н. А. Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 12, 37.

¹⁶⁰ Шерстюк В. М. Современные проблемы ...

судебного контроля, осуществляемый судами общей юрисдикции по спорам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия, подлежит теоретическому осмыслению с точки зрения достижения целей правосудия, закрепления исковой формы защиты, функций судебной власти в теории разделения властей, а также сравнения указанного контроля в гражданском и административном судопроизводстве.

Чтобы эффективно управлять обществом, адекватно отражать его интересы, государственная власть делится на несколько ветвей, каждая из которых подлежит контролю через систему сдержек и противовесов. Таким образом, контрольные полномочия судебной власти за законностью решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти являются частью механизма системы сдержек и противовесов (ст. 10 Конституции РФ, пп. «д» п. 1 ст. 1 Федерального закона от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

В ст. 13 Конвенции от 4 нояб. 1950 г. «О защите прав человека и основных свобод» закреплено, что каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

В абз. 2,3 п. 6 мотивировочной части постановления КС РФ Суда от 2 мая 1999 г. № 9-П указано, что, раскрывая конституционное содержание права на судебную защиту, КС РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой право на судебную защиту в том числе предполагает охрану прав и законных интересов от произвола законодательной и исполнительной власти, включает право на получение конкретных гарантий эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости

(Постановление от 16 марта 1998 г. по делу о проверке конституционности ст. 44 УПК РСФСР и ст. 123 ГПК РСФСР)¹⁶¹.

В.М. Лебедев справедливо отмечает, что «создатели теории разделения властей придавали суду первостепенное и совершенно самостоятельное значение в обеспечении законности, справедливости и свободы, <...> необходимые для обеспечения реальной возможности пресечь произвол других властей, защитить права и свободы как отдельных граждан, так и их объединений, и в целом»¹⁶².

П.П. Серков указывает, что в системе сдержек и противовесов, когда законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти выполняют присущие им функции, юрисдикционные полномочия являются единственным объективно существующим критерием, позволяющим отличить сущность правоприменения между судебными и иными органами государственной власти. Юрисдикцию вправе осуществлять только органы судебной власти, понятие «юрисдикция» отражает «полномочия судебной власти на осуществление правосудия», т. е. разрешение правовых споров (конфликтов), которое должны осуществлять, по его мнению, административные суды¹⁶³. Авторы А.В. Малышкин и А.Н. Миронов в качестве неотъемлемых признаков юрисдикции выделяли правовую оценку действий участников спора, а также принятие юрисдикционного акта, которым «конкретизируются предоставленные права и обязанности и применяются предусмотренные законодательством меры принуждения»¹⁶⁴.

Авторы Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян указывают на недопустимость подходов ученых, в соответствии с которыми «суду в целом отводится

¹⁶¹ По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 28 мая 1999 г. № 9-П // Рос. газ. 1999. 9 июня. Доступ из справ. правовой системы «East View». Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

¹⁶² Лебедев В. М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М., 2000. С. 18.

¹⁶³ Серков П. П. Административная ответственность ... С. 480.

¹⁶⁴ Малышкин А. В., Миронов А. Н. Понятие юрисдикции // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 29–33. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

ортодоксальная роль «фонографа» законодателя, а в перетекании власти в суд видят отступление от традиции применения принципа Ш.–Л. Монтескье». Они отмечают, что смысл принципа разделения властей и его предназначение раскрывается через негативную и позитивную его интерпретацию. Согласно первой, «разделение властей вовсе не предполагает некоего механического отделения одной ветви власти от другой, а призвано исключить чрезмерную концентрацию властных полномочий в одном лице или органе и тем самым избежать властного произвола... Позитивная интерпретация состоит в утверждении верховенства права и Конституции, в создании надлежащих условий гарантирования прав и свобод <...> исключение для суда возможности сформулировать на основе правовых принципов и системы законодательства собственные представления о должном в качестве правила, которым суд связывает и себя, и участников правоотношений для разрешения (урегулирования) правового конфликта (спора), в том числе на будущее время (применительно к аналогичным ситуациям), явилось бы существенной преградой для достижения целей правосудия, влекло бы отказ в судебной защите»¹⁶⁵. При этом, по мнению указанных авторов (Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян) «в основе административного судопроизводства лежат единые для всех видов судопроизводства принципы правосудия...», которое «...позволяет реализовать право на судебную защиту в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости»¹⁶⁶.

Указанные подходы нашли отражение в п. 62 Постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», где судам, осуществляющим проверку решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, дано разъяснение о том, что суды не вправе оценивать

¹⁶⁵ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Правосудие: ориентация на Конституцию. М., 2018. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

¹⁶⁶ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Указ. соч.

целесообразность оспариваемых решений, действий (бездействия), совершаемых указанными субъектами в пределах своего усмотрения в соответствии с компетенцией, предоставленной им законом или иным нормативным правовым актом (абз. 1 п. 62). В определении Судебной коллегии по административным делам ВС РФ от 6 июля 2018 г. № 57-КГ18-7 указано, что данные положения касаются принятия уполномоченным субъектом публичной власти решения в пределах его усмотрения и компетенции и не распространяются на вопросы, затрагивающие права и законные интересы заявителя. Таким образом, в случае превышения полномочий либо использования их вопреки законной цели права, законным интересам граждан, организаций, государства и общества, применению подлежит не абзац 1 п. 62 Постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36, а абз. 2 данного пункта о том, что данные обстоятельства являются основанием для признания их незаконными в силу п. 4 ч. 9 ст. 226 КАС РФ, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

При этом, к сожалению, в п. 1 Постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 указано, что если разрешение спора о признании незаконным решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти связано с возникновением, изменением, прекращением гражданских прав, то он подлежит рассмотрению не в административном, а гражданском судопроизводстве.

Таким образом, обозначенная Е.С. Ганичевой проблема о вмешательстве суда в процессы, происходящие в сфере государственного и муниципального управления, заключается в разграничении судебного порядка, в котором подлежат восстановлению судом общей юрисдикции нарушенные субъектом публичной власти субъективные права (в соответствии с ГПК РФ либо КАС РФ), а не судебного или административного (внесудебного) порядков. Полагаем, что для решения данной проблемы могут быть использованы положения п. 18 Постановления ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 21 о том, что в случаях, когда в соответствии с законодательством субъекту публичной власти предоставляется усмотрение при реализации полномочий, суд в соответствии с ч. 1 ст. 1 и ст. 9 КАС РФ, ст. 6 АПК РФ осуществляет проверку правомерности (обоснованности)

реализации усмотрения в отношении граждан, организаций. Полагаем, что если разрешение данного спора связано с возникновением, изменением, прекращением гражданских прав, то основания для вывода о том, что данный спор подлежит рассмотрению не в административном, а гражданском судопроизводстве – отсутствуют.

Согласно позиции, сформировавшейся ещё в советский период и нашедшей свое отражение в ГПК РФ до принятия КАС РФ, дела, возникающие из публичных правоотношений, подлежат разрешению по общим правилам искового производства с особенностями, установленными специальными нормами, которые не меняют гражданской формы осуществления правосудия.

В связи с законодательным регулированием, предусмотренным в п. 1 ст. 16.1 КАС РФ, гражданское судопроизводство становится приоритетной формой защиты прав, свобод, законных интересов по сравнению с административным судопроизводством.

Исходя из того, что значительная часть публичных споров касается оспаривания решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, большинство из которых имеет тесную связь с имущественными последствиями, некоторые ученые пришли к выводу о нецелесообразности применения КАС РФ, регулирующего административное судопроизводство в судах общей юрисдикции, поскольку данные споры могут быть разрешены в порядке ГПК РФ¹⁶⁷.

Против указанной позиции возражают Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян¹⁶⁸, П.П. Серков¹⁶⁹, В.В. Скитович¹⁷⁰, Е.В. Слепченко¹⁷¹ и др.

Таким образом, процессуальная проблема разграничения судебного порядка, в котором подлежат восстановлению нарушенные субъектом публичной власти

¹⁶⁷ Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации ... С. 24 ; Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Указ. соч. С. 323 ; Сахнова Т. В. Достижимо ли единство цивилистического процесса? ... С. 3 ; Туманов Д. А. Указ. соч.

¹⁶⁸ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Указ. соч.

¹⁶⁹ Серков П. П. Административная ответственность ... С. 480.

¹⁷⁰ Скитович В. В. Избранные труды. С. 230.

¹⁷¹ Слепченко Е. В. Гражданское судопроизводство: проблема единства ... С. 9.

субъективные права (в соответствии с ГПК РФ либо КАС РФ), имеет тесную связь с теоретической проблемой определения предмета и характера судебного контроля по указанной категории дел, рассматриваемой в соответствии с КАС РФ.

Для решения целей и задач гражданского судопроизводства в соответствии с его предназначением достаточно косвенного контроля за решениями, действиями, (бездействием) субъекта публичной власти, поэтому указанный вид контроля не имеет в настоящее время четкой регламентации в ГПК РФ, в отличие от КАС РФ.

Поскольку предназначением гражданского судопроизводства является рассмотрение и разрешение частных конфликтов и споров между участниками частного гражданского оборота, контроль за действиями (бездействием) органов публичной власти, в случае, если они не являются непосредственными участниками частного гражданского оборота, является косвенным, фрагментарным, его необходимость обусловлена определением приемлемости акта субъекта публичной власти для применения в конкретной ситуации при разрешении спора между участниками частного гражданского оборота. К выводу о косвенном характере судебного контроля за действиями публичного органа в гражданском судопроизводстве ранее приходил Д.Н. Бахрах¹⁷², Ю.В. Ефимова¹⁷³, Н.А. Чечина¹⁷⁴.

Так, в гражданском судопроизводстве контроль за законностью решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти используется, как правило, в зависимости от позиций сторон частного гражданского спора, затрагивает вопросы приемлемости правового акта субъекта публичной власти для применения в конкретной ситуации при разрешении спора между участниками частного гражданского оборота, возможен без отражения результатов вывода об этом в резолютивной части решения и без привлечения к участию по делу субъекта публичной власти¹⁷⁵. Таким образом, в гражданском судопроизводстве

¹⁷² Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2001. С. 616.

¹⁷³ Ефимова Ю. В. Виды гражданского судопроизводства. Саратов, 2008. С. 18.

¹⁷⁴ Чечина Н. А. Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений // Её же. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2004. С. 642.

¹⁷⁵ Чечина Н. А. Рассмотрение судами дел ... С. 642.

предъявление в качестве самостоятельного требования о признании акта субъекта публичной власти недействительным излишне, а привлечение его к участию в деле в качестве ответчика – необязательно¹⁷⁶. Указанное положение нельзя отнести к достоинству механизма судебной защиты прав, свобод, законных интересов, в том числе потому, что оно не сочетается с теорией разделения властей, которой соответствует прямой судебный контроль.

Особенностью разрешения споров по делам, возникающим из публичных правоотношений, является то, что результаты этого противоборства всегда затрагивают интересы иных лиц, участников общества, носителей публичного интереса, представителем данного интереса является субъект, наделенный публичной властью. Достижение указанной цели реализации публичного интереса побудило необходимость осуществления особого рода деятельности по контролю в сфере публичного управления между отдельными членами общества и лицами, осуществляющими публичные функции в интересах общества, способной: предотвращать произвольное принятие решений субъектами публичной власти и неправомерное поведение участников публичных правоотношений; эффективно восстанавливать права, свободы, законные интересы в данной сфере.

Прямой судебный контроль по делам, возникающим из публичных правоотношений, за законностью решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти, как сущностная характеристика административного судопроизводства, закреплен в ст. 1 КАС РФ (в порядке административного судопроизводства рассматриваются споры, возникающие из публичных и иных административных правоотношений, которые связаны с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий).

Указанный характер судебного контроля обусловлен тем, что «административное судопроизводство включено в систему сдержек и

¹⁷⁶ Величко М. Б. Соединение исковых требований в административном судопроизводстве // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 1. С. 139.

противовесов в качестве необходимого компонента эффективности разделения государственной власти»¹⁷⁷. Теория разделения властей является основой института судебного контроля за законностью решений, действий (бездействия) органов публичной власти в административном судопроизводстве, осуществляемого судами общей юрисдикции¹⁷⁸.

Важность осуществления прямого судебного контроля за поведением субъекта публичной власти заключается в том, что это обеспечивает сдерживание от злоупотреблений субъектов публичной власти, реализующего управленческие функции, а также обеспечивает достижение эффективности при разделении государственной власти. Поэтому следует согласиться с позицией В.В. Ершова о том, что суд, осуществляя административное судопроизводство, с позиции теории систем, как элемент системы органов государственной власти ограничивает излишнюю степень свободы иных органов власти, снижающей эффективность правотворческой и правоприменительной деятельности, в конечном итоге приводящей к нарушению прав и правовых интересов граждан и юридических лиц¹⁷⁹.

Однако нельзя согласиться с тем, что при осуществлении административного судопроизводства необходимо оставить пределом судебного контроля только разрешение вопросов соответствия действующему законодательству решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти¹⁸⁰.

В исследуемых спорах, подлежащих рассмотрению в порядке КАС РФ, спор рассматривается на основе принципов состязательности и равноправия двух

¹⁷⁷ Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9–21. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

¹⁷⁸ Павлова М. С. Оспаривание решений ... С. 37.

¹⁷⁹ Ершов В. В. Указ. соч. С. 45–46.

¹⁸⁰ Гафаров Р. Ф., Горшунов Д. Н. Указ. соч. С. 49 ; Грось Л. А. Гражданское и арбитражное процессуальное право ... С. 32 ; Гурвич М. А. Обязательность и законная сила судебного решения... С. 37 ; Елисейкин П. Ф. Особенности судебного рассмотрения ... ; Его же. Судебный надзор за деятельностью ... С. 34–35 ; Клейнман А. Ф. Вопросы гражданского процесса ... С. 14 ; Лесницкая Л. Ф. Указ. соч. С. 19, 30–33 ; Фоменко Е. Указ. соч. С. 26.

противоборствующих сторон при активной роли суда, предметом проверки при оказании публичных услуг неизбежно является соблюдение административной процедуры как гражданином, так и субъектом публичной власти, а также установление соответствия их поведения публичным интересам.

Содержание судебной защиты при обжаловании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти, которое влечет имущественные последствия, имеет две составляющие, воплощающую частный интерес и публичный интерес.

Из указанного предназначения административного судопроизводства следует, что суд по каждому публичному спору обязан установить содержание публичного интереса независимо от процессуальной позиции сторон по делу. Полномочия суда, рассматривающего административный спор, по выяснению обстоятельств, имеющих значение по делу, шире, чем суда, рассматривающего гражданский спор. Так, по общему правилу при рассмотрении дела судом апелляционной инстанции, новые доказательства могут быть приняты только в случае, если они не могли быть представлены в суд первой инстанции по уважительной причине. Однако, давая разъяснения судам апелляционной инстанции по данному вопросу, ВС РФ определил обязанности суда первой инстанции, рассматривающего публичный спор, по установлению обстоятельств, имеющих значение по делу: «в случае, если доказательства были необходимы для принятия законного и обоснованного решения и в связи с этим подлежали истребованию судом первой инстанции по своей инициативе независимо от волеизъявления участников спора (ч. 3 ст. 62, ч. 1 ст. 63 КАС РФ), при решении на стадии производства по делу в суде апелляционной инстанции вопроса об их истребовании или приобщении не имеет значения, могли ли эти доказательства быть представлены лицами, участвующими в деле, в суд первой инстанции» (п. 78 постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36). Указанные разъяснения касаются случаев, когда необходимые для разрешения публичного спора доказательства не представлены как стороной, не наделенной публичными полномочиями, так и обладающей такими полномочиями. Поэтому данное

разъяснение направлено на установление публичного интереса в соответствии с предназначением административного судопроизводства, которое отсутствует в гражданском судопроизводстве.

По спорам, возникающим из публичных правоотношений, проявляется единство и противоположность частного интереса и публичного интереса. 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 отношений. В случае неадекватного отражения публичного интереса субъектом публичной власти суд ограничивает такое поведение и защищает нарушенные субъективные права гражданина или объединения граждан¹⁸¹. Как справедливо отмечал В.В. Ершов «индивидуальное судебное регулирование общественных отношений явление «желательное» и типичное, объективно необходимое и неизбежное...»¹⁸².

Ограничение пределов разрешения спора установлением формальных условий применения нормы без исследования фактических обстоятельств и должной проверки доводов лиц, участвующих в деле, в том числе о принадлежности им субъективных прав и наличии оснований для их защиты и восстановления, превращает гарантированное ст. 46 Конституции РФ право на обжалование решений и действий (бездействия) органов власти в фикцию, поскольку не обеспечивает достижения целей судебной защиты.

Таким образом, при оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, осуществляющих правоприменительную деятельность в отношении конкретных участников правоотношений, судебный контроль должен охватывать возможность принудительной реализации охранительного правопритязания, направленного на

¹⁸¹ Величко М. Б. Анализ некоторых примеров ... С. 67–68.

¹⁸² Ершов В. В. Указ. соч. С. 45–46.

обязание совершения конкретных действий и принятие определенных решений субъектом публичной власти.

Также следует отметить, что предназначение административного судопроизводства должно предопределять предоставление суду, осуществляющему правосудие в данной форме, более широкие границы судебного усмотрения при определении публичного интереса.

Так, суды, в отличие от иных органов власти, осуществляя правоприменительную деятельность, «имеют возможность осуществлять толкование действующих правовых норм, иногда конкретизируя их, наполняя новым содержанием и смыслом»¹⁸³. В.В. Ершов обоснованно полагает, что «классическое понимание процесса применения права с позиции юридического позитивизма <...> не отражает всей действительной глубины и сложности реальной правоприменительной деятельности судей, не соответствует основополагающим положениям теории систем...»¹⁸⁴. Авторы Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян отмечают, что «судебное правоприменение предполагает наличие у суда дискреции в выборе норм, подлежащих применению, в их казуальном истолковании», «смысл судебного усмотрения как раз и состоит в преодолении возникающих в правоприменении ситуаций правовой неопределённости посредством сложной интерпретационной – познавательной юрисдикционной деятельности, направленной на выявление новых, неочевидных, непрогнозируемых изменений в правовой реальности»¹⁸⁵.

Определяя содержание судебного контроля по делам о законности решений, действий (бездействия) субъектов власти, необходимо отметить, что в некоторых случаях, например, при запаздывании регулятивного правового регулирования за динамикой развития общественных отношений, повлекшем неадекватность отражения субъектами публичной власти публичных интересов, защитить права, свободы и законные интересы, как частные, так и публичные, во внесудебном

¹⁸³ Малышкин А. В., Миронов А. Н. Указ. соч.

¹⁸⁴ Ершов В. В. Указ. соч. С. 45.

¹⁸⁵ Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Указ. соч.

порядке невозможно, поскольку только органы судебной власти при рассмотрении и разрешении правового спора вправе проявить судебное усмотрение. Указанная особенность содержания судебного контроля проявляется в том, что в отсутствие четкого законодательного волеизъявления оно выводится судебным органом самостоятельно на основании правомерных правовых норм, а также анализа способов восстановления права, свободы или законного интереса, целей правового регулирования и фактического правового результата, достигнутого участниками спорного регулятивного правоотношения, применения принципов права и неправовых регуляторов (норм морали, традиций и т. д.), совокупность которых позволяет определить баланс частного и публичного интереса в каждом конкретном споре.

При этом В.В. Скитович справедливо 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 полномочий¹⁸⁶.

Таким образом, необходимо сделать следующие замечания по предмету судебного контроля по делам об оспаривании решений (бездействия) субъекта публичной власти, влекущих имущественные последствия:

– Во-первых, нельзя ограничивать предмет судебного контроля по делам об оспаривании решений (бездействия) субъекта публичной власти лишь проверкой соответствия закону решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти, поскольку предмет судебного контроля в административном судопроизводстве этим не исчерпывается. Проверка действий (бездействия) сторон судебного

¹⁸⁶ Скитович В. В. Избранные труды. С. 189–190.

разбирательства на соответствие закону характерна для рассмотрения любого спора как в форме гражданского, так и административного судопроизводства.

– Во-вторых, особенностью в административном судопроизводстве является то, что в нем в императивном порядке осуществляется судебный контроль за соответствием поведения участников регулятивного публичного правоотношения публичным интересам, что в отношении субъекта публичной власти является проявлением действия механизма сдержек и противовесов со стороны судебной власти по отношению к другим ветвям власти. Данный контроль осуществляется судом общей юрисдикции независимо от процессуальной позиции сторон по административному спору об оспаривании решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти в целях обеспечения защиты и восстановления субъективных прав и законных интересов.

– В-третьих, при осуществлении административного судопроизводства оцениваются не только формальные предписания закона, но и фактические обстоятельства конкретного дела, позволяющие установить частный и публичный интерес, закрепленный различными нормативными правовыми актами, чтобы определить, позволяет ли избранный заявителем способ защиты прав, свобод и законных интересов установить между ними баланс.

– В-четвертых, конечной целью судебной защиты субъективного права и законного интереса являются их восстановление, а не только констатация их нарушения. Нарушение субъективного права, свободы, законного интереса – это лишь один из юридических фактов, с которым связано возникновение административного спора и необходимость применения судебного контроля при его разрешении. Обеспечивая судебную защиту, суд устанавливает соответствие частного интереса публичному, а при их нарушении не только констатирует нарушение закона, их регулирующего, но и осуществляет реализацию мер принуждения и ответственности, направленных на их восстановление. Поэтому правовыми последствиями осуществления судебного контроля при рассмотрении и разрешении административного правового спора, по нашему мнению, может

являться, вопреки мнению многих авторов, в том числе применение способов защиты, предусмотренных ст. 12 ГК РФ как мер по восстановлению нарушенных субъективных публичных прав и законных интересов при осуществлении административной процедуры.

– В-пятых, рассмотрение публичного спора в порядке гражданского судопроизводства, предполагающего косвенный контроль за действиями субъекта публичной власти, будет означать то, что судебная процессуальная форма обеспечения прав, свобод и законных интересов не сможет обеспечить защиту публичного интереса, представителем которого является субъект публичной власти, законность действия которого презюмируется. Возможность опровержения данной презумпции предусмотрена в специальной процессуальной исковой форме – административном судопроизводстве, предполагающем прямой судебный контроль как за действиями субъекта публичной власти на предмет соответствия его требованиям правовых норм, так и за поведением участников спора публичному интересу.

Оценивая принципиальную возможность судебного рассмотрения публичного спора по существу, т. е. с разрешением вопроса о материальных правах, В.М. Шерстюк обоснованно указывает, что с точки зрения теории разделения властей, это возможно только в специально предусмотренном законом порядке, который должен быть исковым (такая возможность оценивалась до принятия КАС РФ)¹⁸⁷.

Таким образом, рассмотрение и разрешение публичного спора в настоящее время в порядке ГПК РФ, который не предусматривает специального порядка осуществления судебного контроля за действиями субъекта публичной власти на предмет соответствия их закону, а также поведения участников материального регулятивного правоотношения на предмет его соответствия публичному интересу, не соответствует теории разделения властей.

¹⁸⁷ Шерстюк В. М. Современные проблемы ...

С другой стороны, возврат к тому, чтобы вместо регулирования административного судопроизводства как отдельной формы осуществления правосудия включить в ГПК РФ соответствующие положения, позволяющие осуществлять прямой судебный контроль за действиями субъекта публичной власти на предмет соответствия их закону, а также поведения участников материального регулятивного правоотношения на предмет его соответствия публичному интересу, противоречит предназначению гражданского судопроизводства.

Таким образом, исключение из ГПК РФ прямого контроля за соответствием закону решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти, регулирование данного контроля в КАС РФ, равно как и контроля за соответствием поведения участников спора публичному интересу, обусловлены теоретической целесообразностью.

– В-шестых, категория «судебный контроль» по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти подлежит переосмыслению. Вместо представления о данной категории как о форме осуществления судебной власти, действующей наряду с правосудием, мы предлагаем понимать совокупность функций и полномочий судебной власти, реализуемых при осуществлении административной формы судопроизводства.

– В-седьмых, практическое значение теоретического переосмысления категории судебный контроль по делам об оспаривании решений действий (бездействия) субъектов публичной власти, следующее:

В случае, если соблюдение административной процедуры заинтересованным лицом является предпосылкой возникновения гражданского права, свободы, законного интереса, независимо от того, как сформулированы требования – об оспаривании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти или о признании субъективного гражданского права – такая административная процедура в обязательном порядке должна являться предметом судебного

рассмотрения и разрешения в той форме судопроизводства, которая предназначена для разрешения административных споров¹⁸⁸.

Прямой судебный контроль за соответствием действий участников административного спора публичным интересам предполагает рассмотрение и разрешение судом в качестве самостоятельного требования о признании недействительным решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти, по которому судом обеспечивается привлечение надлежащего административного ответчика – субъекта публичной власти. Учитывая обстоятельства дела, а также необходимость защиты публичных интересов, выяснение позиции сторон, необходимой для рассмотрения данного требования, может быть инициировано судом.

– В-восьмых, ограничение содержания предмета судебного контроля по административным спорам только контролем за поведением субъекта публичной власти, а также отрицание контроля за соответствием поведения сторон публичного правоотношения публичным интересам и возможности разрешения вопроса о субъективных правах, существует со времен действия гл. 25 ГПК РФ и в настоящее время устарело. Предлагаемый нами подход о широком содержании судебного контроля по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия, основанный на единстве и противоположности частного и публичного интереса, универсальности исковой формы защиты и публичном характере способов судебной защиты, особой роли суда в системе государственной власти, в большей степени соответствует интересам граждан и их объединений, а также интересам обеспечения законности и правопорядка, поскольку позволяет обеспечить быструю и эффективную защиту субъективных прав, свобод, законных интересов, единообразное регулирование публичных правоотношений, основанное на адекватном отражении публичного интереса.

¹⁸⁸ Величко М. Б. Анализ некоторых примеров ... С. 69.

– В-девятых, исходя из того, 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. Такая оценка правового конфликта 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, поскольку оно предусматривает более широкие полномочия суда по исследованию обстоятельств спора, по судебному усмотрению, поскольку в данном судопроизводстве суд определяет содержание публичного интереса в соответствии с «буквой закона», правовыми нормами, подлежащими применению, в том числе, когда законодательное регулирование запаздывает или содержит внутренние противоречия.

§ 2.3 Цели и задачи административного судопроизводства

Самостоятельность гражданского судопроизводства и административного судопроизводства предполагает наличие в них различных задач и целей правового регулирования.

По вопросу соотношения понятий «цель» и «задача» судопроизводства существуют несколько точек зрения:

1) о тождественности данных понятий. Такой позиции придерживаются А.Т. Боннер, С.Л. Дегтярев, которые полагают, что «цель» и «задача» являются синонимами¹⁸⁹;

2) о самостоятельном значении «цели» как конечного результата и «задачи» как средства достижения «цели»¹⁹⁰ (Г.А. Жилин, В.В. Ярков и др.). Так, Г.А. Жилин указывал, что «являясь разновидностью сознательной деятельности человека, процессуальная деятельность требует четко поставленных целей как общественно необходимого и желаемого ее результата. Значение этого столь велико, что общая и основная цель правосудия, вне зависимости от процессуальной формы его осуществления, состоит в обеспечении защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 18 Конституции РФ). Следовательно, судебная защита прав и свобод – это конечная цель процессуальной деятельности во всех сферах судопроизводства...». Далее Г.А. Жилин указывал, что «непонимание роли и взаимодействия процессуальных задач и целей затрудняет правильное определение последовательности процессуальной деятельности, необходимой для достижения конечных целей правосудия»¹⁹¹.

Анализируя приведенные точки зрения на обозначенную проблему, мы также полагаем, что необходимо различать понятия «цель» и «задача», при этом мы исходим из следующего:

Поскольку правовое регулирование – это целенаправленное воздействие на общественные отношения с помощью правовых средств¹⁹², чтобы придать поведению их участников желаемую направленность, постольку соответствующее

¹⁸⁹ Боннер А. Т. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 22 ; Дегтярев С. Л. Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве: теоретико-прикладные проблемы. М., 2007. С. 64.

¹⁹⁰ Например, Барабаш А. С. Цели уголовного процесса // Ученые записки юрид. ин-та Краснояр. гос. ун-та. Красноярск, 2003. Вып. 2. С. 441 ; Бекяшева Д. И. Примирение сторон – цель стадии подготовки дела к судебному разбирательству // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 37 ; Жилин Г. А. Задачи и цели суда в апелляционном и кассационном производстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 5. С. 27 ; Его же. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы. М., 2010. С. 79.

¹⁹¹ Жилин Г. А. Задачи и цели суда ... С. 27 ; Его же. Правосудие по гражданским делам ... С. 59, 79.

¹⁹² Русинов Р. К. Правовое регулирование и его механизм // Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова М., 2000. С. 257.

судопроизводство, как система процессуальной деятельности, также обуславливается достижением определенного результата, на который ориентированы нормы процессуального права и направлена деятельность участников процессуальных правоотношений.

Важность выделения целей заключается в том, что они:

- 1) объединяют совокупность элементов в систему, подчиняют взаимосвязи между элементами системы таким образом, чтобы они функционировали как единое целое для движения в одном направлении;
- 2) запускают в движение весь процессуальный механизм, подчиняют промежуточные цели всех стадий процесса, поэтому являются ориентиром для суда и участников процессуальной деятельности;
- 3) сравнение фактического результата судопроизводства с его целью позволяет оценить эффективность судопроизводства;
- 4) определяют пути дальнейшего совершенствования процессуальных институтов судопроизводства для повышения его эффективности.

Полагаем, что необходимо выделять как цели, так и задачи судопроизводства, поскольку именно взаимодействие процессуальных задач и целей обеспечивает правильное определение последовательности процессуальной деятельности, необходимой для достижения конечных целей правосудия – обеспечение судебной защитой прав, свобод, законных интересов.

Задачи выступают средством достижения целей и их отождествление с целями препятствует выявлению специфической роли каждой отдельной формы судопроизводства в механизме правового регулирования.

Так, В.В. Ярков по поводу целей и задач гражданского судопроизводства указывал, что все задачи направлены на обеспечение судебной защиты как конечной цели правосудия и результата функционирования судебной системы¹⁹³. Кроме общей цели процессуальной деятельности – судебной защиты прав, свобод,

¹⁹³ Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. В. И. Нечаева. С. 25.

законных интересов – присущей всем формам судопроизводства, в отдельных их формах присутствуют специфические цели.

Предназначение гражданского и административного судопроизводства, особенности судебного контроля, осуществляемого в данных формах, а также содержание судебного правового спора, рассматриваемого и разрешаемого в данных формах, должны отражаться в их целях и задачах. Поэтому мы не можем согласиться с тем, что задачи административного судопроизводства не имеют специфики, отличающей их от задач правосудия в сфере гражданского судопроизводства¹⁹⁴. Следует согласиться с позицией В.В. Скитовича в том, что смысл и функции процессуальных институтов, присущих различным ветвям судебной власти, неодинаковы, причем даже в тех случаях, когда в тексте закона они выражены в одних и тех же терминах¹⁹⁵.

В ст. 2 ГПК РФ сформулированы цели гражданского судопроизводства, которыми выступают: защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений, а также укрепление законности и правопорядка, предупреждение правонарушений, формирование уважительного отношения к закону и суду.

Вопрос о целях гражданского судопроизводства является дискуссионным.

Одни авторы придерживаются представления о целях гражданского судопроизводства как об устранении правовых конфликтов участников частного оборота, аномальных проявлений, различного рода помех в нормальном функционировании гражданских правоотношений¹⁹⁶. Разновидностью данной

¹⁹⁴ Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации : постатейный, научно-практический / Д. Б. Абушенко, К. Л. Брановицкий, С. Л. Дегтярев [и др.] ; под ред. В. В. Яркова. М., 2016. (Автор комментария к гл. 1 В. В. Ярков).

¹⁹⁵ Скитович В. В. Избранные труды. С. 418.

¹⁹⁶ Дегтярев С. Л. Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве (теоретико-прикладные проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 19 ; Лукьянова Е. Г. Указ. соч. С. 109–111 ; Масленникова Н. И. Гражданский процесс как форма социального управления. Свердловск, 1989. С. 26.

позиции является понимание гражданского судопроизводства как одной из институциональных альтернатив, созданных обществом и имеющей цель улаживания частных конфликтов, возникающих по поводу использования тех или иных ресурсов, установления, реализации и изменения прав на эти ресурсы¹⁹⁷.

Следующая группа авторов в качестве цели предлагает разрешение спора. Так, М.А. Рожкова указывает, что судебный процесс по делам частногоправового характера нацелен на решение юридических дел, связанных с защитой нарушенных или оспариваемых прав и интересов частных лиц¹⁹⁸.

Часть авторов полагает, что целью гражданского судопроизводства является поддержание правопорядка, реализация охранительных правоотношений¹⁹⁹.

Мы при определении целей гражданского судопроизводства применяем формулировки, используемые в нормах права. В целом указанного подхода придерживается также ряд авторов, например, Р.Е. Гукасян, Г.А. Жилин, Г.Л. Осокина, О.А. Рузакова, В.В. Ярков.²⁰⁰

Для достижения указанных целей в гражданском судопроизводстве в силу ст. 2 ГПК РФ предусмотрены две задачи: правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел.

В основе цели как желаемого конечного результата лежит соответствующий интерес. Доминирующим при целеполагании гражданского судопроизводства

¹⁹⁷ Эффективность гражданского судопроизводства в России: Институциональный анализ и институциональное проектирование / А. А. Аузан, А. А. Бальсевич, Е. А. Водопьянова [и др.]. М., 2005. С. 7.

¹⁹⁸ Рожкова М. А. Юридические факты гражданского и процессуального права: соглашения о защите прав и процессуальные соглашения. М., 2009. С. 135.

¹⁹⁹ Амосов С. М. К вопросу о целях правосудия // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2001. № 1. С. 10 ; Нехороших А. М. К вопросу о конечной цели цивилистического процесса // Тенденции развития цивилистического процессуального законодательства и судопроизводства в современной России. Саратов, 2009. С. 341 ; Протасов В. Н. Гражданский процесс с позиций системного подхода : методологический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1979 ; Рязановский В. А. Указ. соч. С. 36.

²⁰⁰ Гражданский процесс / отв. ред. В. В. Ярков. М., 2004 (автор главы – В. В. Ярков) С. ; Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. М., 1970. С. 82 ; Жилин Г. А. Правосудие по гражданским делам ... С. 55 ; Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Общая часть ... С. 22 ; Постатейный комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. П. В. Крашенинникова. М., 2006. (автор комментария – О. А. Рузакова).

будет 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. Таким образом, гражданское судопроизводство может быть приспособлено только для фрагментарной защиты публичных интересов, а также контроля в сфере административных и иных публичных правоотношений лишь постольку, поскольку это необходимо в целях защиты нарушенных или оспариваемых частных гражданских прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В первом параграфе первой главы мы отмечали, что основной целью регулирования публичных отношений является реализация публичного интереса. Это обуславливает необходимость обеспечения контроля в сфере публичного управления как за должной степенью отстаивания публичного интереса субъектом публичной власти, так и единообразием понимания и отражения данного интереса всеми участниками таких отношений. Необходимость достижения посредством функционирования судебной власти указанных результатов, по нашему мнению, обусловило совершенствование административного судопроизводства путем его отпочкования из гражданского судопроизводства. Однако в КАС РФ, к сожалению, отдельно не обозначаются цели административного судопроизводства, в ст. 3 КАС РФ перечислены задачи административного судопроизводства, а в ч. 1 ст. 4 КАС РФ указано, в чем выражаются гарантии права на обращение в суд.

Так, в ст. 3 КАС РФ указано, что задачами административного судопроизводства являются:

1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;

2) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;

3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;

4) укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений;

5) мирное урегулирование споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Формальное копирование целей и задач гражданского судопроизводства в административное судопроизводство без определения его специальных целей и задач как, например, предлагает М.В. Горелов²⁰¹, мы считаем неправильным. Из гражданского судопроизводства могут быть заимствованы универсальные цели, отражающие общий стандарт правосудия, и дополнены специальными, которые отражают предназначение и характерные черты судебного контроля в административном производстве.

С другой стороны, отсутствие сформулированных целей административного судопроизводства дает почву для существования различных позиций о конечном результате рассмотрения административного спора (позиции ученых о содержании административного спора приводились в параграфе 2.1 главы 2 – разрешение спора о праве или осуществление судебного контроля за законностью действий, решений субъектов публичной власти).

Полагаем, что разрешение конфликтов и споров само по себе не может быть целью правосудия, поскольку рассмотрение и разрешение спора является деятельностью суда и участников спора, средством достижения конечной целевой установки – обеспечению судебной защитой прав, свобод, законных интересов. Поэтому предложения авторов о том, что целью судопроизводства является

²⁰¹ Горелов М. В. Задачи и цели гражданского и административного судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 10. С. 11–14.

рассмотрение и разрешение спора, мы предлагаем отнести к задачам, а не целям судопроизводства.

Также мы не можем согласиться с утверждением А.Н. Балашова о том, что целью административного судопроизводства является установление объективной истины, в чем проявляется одно из отличий КАС РФ от ГПК РФ²⁰².

Закрепление в КАС РФ принципа состязательности при активной роли суда и обязанности суда принимать все установленные законом меры для выяснения действительных обстоятельств дела об этом не свидетельствуют.

Например, если предпосылкой возникновения права, свободы, законного интереса является реализация предусмотренной законом административной процедуры, то выяснение действительных обстоятельств будет ограничиваться проверкой действий участников правомерным требованиям административной процедуры. Такие права, свободы, законные интересы могут быть признаны за административным истцом при совершении им всех действий, ею предусмотренных в порядке административного судопроизводства в качестве способа защиты субъективного публичного права на получение результата административной процедуры. При этом, по общему правилу, не подлежит установлению наличие у заинтересованного лица всех предпосылок, возникновения соответствующего субъективного права, свободы, законного интереса, являющихся правовым результатом данной процедуры. Так, суд не может принять во внимание наличие у административного истца документов, предусмотренных административной процедурой, но не представленных при ее осуществлении субъекту публичной власти, а предъявленных в суд при обжаловании решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти, принятых в отсутствие данных документов²⁰³. Кроме того, действительные обстоятельства по делу не исследуются при пропуске срока на обращение в суд,

²⁰² Балашов А. Н. Активная роль суда в реализации задач административного судопроизводства // Администратор суда. 2017. № 2. С. 37–38.

²⁰³ Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 30 окт. 2017 г. № 21-КГ17-16 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2021. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

который суд применяет по своей инициативе. Таким образом, полное и всестороннее выяснение всех обстоятельств дела, равно как активная роль суда при сборе доказательств, охватывается задачей правильного и своевременного рассмотрения дела, а не конечной целью административного судопроизводства по установлению объективной истины²⁰⁴.

В качестве основных задач административного судопроизводства Н.Ю. Хаманева указывает следующие: утверждение верховенства права над административным произволом; защита прав и законных интересов граждан от неправомерных действий и решений органов исполнительной власти; обеспечение законности в сфере публичного управления²⁰⁵.

По нашему мнению, указанное Н.Ю. Хаманевой в качестве задач, равно как и обозначенное в ч. 1 ст. 4, п. 2, 4 ст. 3 КАС РФ, представляют собой желаемый результат, на который ориентированы нормы процессуального права и направлена деятельность участников процессуальных отношений, т. е. являются целями судопроизводства.

Поэтому в ст. 3 КАС РФ предлагаем указать, что защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений являются целями административного судопроизводства. Кроме того, в качестве специфической цели административного судопроизводства необходимо указать на защиту публичных интересов.

Необходимым компонентом судебной защиты субъективных прав, свобод и законных интересов, публичных интересов в форме административного судопроизводства является их восстановление. По этой причине мы предлагаем

²⁰⁴ 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. 429.

²⁰⁵ Хаманева Н. Ю. Административная юстиция ... С. 41.

выделить в качестве отдельной цели «восстановление прав, свобод и законных интересов».

Кроме того, ранее мы приходили к выводам о том, что правовым последствием прямого судебного контроля за поведением участников регулятивного публичного правоотношения на предмет его соответствия публичным интересам может являться возникновение субъективного имущественного права. Поэтому выделение указанной цели по восстановлению прав, свобод, законных интересов позволит рассматривать в порядке административного судопроизводства споры, в том числе связанные с возникновением имущественных прав, а также требования о защите гражданских прав, нарушенных неправомерным поведением субъекта публичной власти, осуществляющим публичное управление.

В качестве задач административного судопроизводства останутся предусмотренные в п.1, 3, 5 ст. 3 КАС РФ обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений, правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел, мирное урегулирование споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Кроме того, в число задач административного судопроизводства, направленных на достижение его целей, необходимо включить контроль за деятельностью органов законодательной и исполнительной власти и управления и их должностных лиц, за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также установление баланса между частными и публичными интересами в сфере публичного управления.

С учетом выделенных целей и сущности судебного контроля, осуществляемого в форме административного судопроизводства, представляется необоснованным предложение включения в качестве задачи быстрого принятия решения по вопросу законности решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти, которую предлагается решать с помощью оценки уважительности причины отсутствия в судебном заседании этого субъекта публичной власти. Так, М.С. Павлова предлагает «предусмотреть возможность

отложения процесса не более чем три раза при условии признания судом уважительной причины отсутствия органа власти <...> В случае неявки без уважительных причин закрепить правило, согласно которому суд автоматически признавал бы выигравшей стороной гражданина, организацию»²⁰⁶. Логика рассуждений М.С. Павловой сводится к тому, что раз сторона обязана доказывать законность своих решений, действий (бездействия), соответственно, обстоятельства, невыгодные для неё, и от установления которых она уклоняется, должны считаться установленными. Подобные доказательственные фикции и привила об автоматическом признании нарушенным и подлежащим защите права административного истца противоречат сущности административного судопроизводства, правовой природой конфликта в котором является, 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 (совершение действий, допущение бездействия) публичным интересам, которое затрагивает правовые интересы остальных членов общества, не являющихся участниками спора. Поскольку выводы о законности таких решений, действий, (бездействия) публичного субъекта затрагивают остальных участников общества, наличие или отсутствие противоречий между частным интересом и публичным интересом, представителем которого является субъект публичной власти, не должны устанавливаться с помощью предложенных М.С. Павловой правил. По нашему мнению, положения об активной роли суда по сбору доказательств в частности обусловлены защитой публичных интересов, установления их баланса с частными, а не только тем, чтобы сгладить неравенство, существующее между сторонами спора в материальном публичном правоотношении, как это отмечают ученые процессуалисты. Установление баланса между частными и публичными интересами необходимо для

²⁰⁶ Павлова М. С. Правовая природа и значение спора о праве по делам, возникающим из публичных правоотношений // Юрист. 2015. № 2. С. 23.

того, чтобы исключить ущемление публичного интереса путем разного рода злоупотреблений обеих сторон публичного правоотношения как наделенной властными полномочиями, так и не наделенной ими. Данный баланс подлежит установлению даже в случае уклонения субъекта публичной власти от надлежащего представления публичного интереса.

Поэтому суд осуществляет по собственной инициативе сбор доказательств не только для обеспечения реализации принципа доступности правосудия, но также для достижения задачи правильного и своевременного рассмотрения и разрешения правового спора.

Сравнивая две исковые формы защиты, гражданских прав, свобод, законных интересов и публичных интересов, возникающих из гражданских и публичных правоотношений, нельзя не отметить, что в первом случае участникам частного гражданского оборота предоставляется больше диспозитивных прав по отказу от исковых притязаний, явке в судебное заседание и предоставлению доказательств исключительно по своему усмотрению, ограничению возможности суда выйти за пределы заявленных требований только случаями, прямо предусмотренными законом (ч. 3 ст. 196 ГПК РФ). Во втором случае у суда больше полномочий по контролю за реализацией указанных диспозитивных прав, выбора способа защиты, затрагивающего публичные интересы.

Вместе с тем, указанные процессуальные особенности не свидетельствуют и об отходе административного судопроизводства от реализации модели диспозитивности и состязательности сторон и упоре на следственную модель административного процесса. Данные особенности не только связаны с задачей правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административных дел, которая схожа с задачей гражданского судопроизводства, но и обусловлены наличием задач по обеспечению контроля за деятельностью органов законодательной и исполнительной власти и управления и их должностных лиц, за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц; установлению баланса между частными и публичными интересами в сфере публичного управления, которые отсутствуют в указанном виде судопроизводства.

Таким образом мы приходим к следующим выводам:

1. Поскольку правовое регулирование – целенаправленное воздействие на поведение и социальные связи в обществе с помощью правовых средств, важность выделения целей судопроизводства заключается в том, что они объединяют совокупность его элементов в систему, подчиняют взаимосвязи между элементами таким образом, чтобы они все, как единое целое, были направлены на определенный результат. Закрепление целей административного судопроизводства имеет важное значение, поскольку оно является важным элементом правового регулирования и также ориентировано на достижение его конечного результата. Задачи выступают средством достижения целей, поэтому полагаем целесообразным также выделить задачи судопроизводства.

2. Анализ целей гражданского судопроизводства позволил сделать вывод, что оно приспособлено для защиты частного интереса и не приспособлено для защиты публичного интереса, осуществления контроля в сфере публичного управления, реализации концепции разделения властей, установлению баланса между частными и публичными интересами. Указанные причины обусловили отпочкование административного судопроизводства от гражданского судопроизводства.

3. Редакцию ст. 3 КАС РФ о задачах административного судопроизводства предлагаем изменить, указав:

«задачами административного судопроизводства являются:

1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;

2) контроль за деятельностью органов законодательной и исполнительной власти и управления и их должностных лиц, за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц;

3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;

4) установление баланса между частными и публичными интересами в сфере публичного управления;

5) мирное урегулирование споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Целями административного судопроизводства являются:

1) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений;

2) защита публичных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений;

3) восстановление прав, свобод и законных интересов;

4) укрепление законности и правопорядка, а также предупреждение правонарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений».

4. Редакцию ст. 2 ГПК РФ о задачах гражданского судопроизводства предлагаем изменить, указав:

«Гражданское судопроизводство должно способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений в сфере гражданских правоотношений».

§ 2.4 Критерии дифференциации административного и гражданского судопроизводств

В ч. 1 ст. 22 ГПК РФ закреплено, что исковыми делами, рассматриваемыми в форме гражданского судопроизводства, являются иски с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических правоотношений. Частью 4 ст. 37 ГПК РФ перечень дел, подлежащих рассмотрению в форме гражданского судопроизводства, в котором рассматриваются дела, возникающие из гражданских, семейных, трудовых правоотношений, дополнен указанием на дела, также возникающие из иных правоотношений.

Однако характер гражданских, семейных, трудовых, а также иных правоотношений, таких как жилищные, земельные правоотношения, может быть как частным, так и, в некоторых случаях, публичным. В.В. Скитович справедливо отмечает, что отказ в заключении трудового договора – это типичный административный акт, поскольку стороны между собой ни в какой правовой связи, имеющей частный гражданский характер, не состоят, поэтому полагает, что конфликты такого рода необходимо рассматривать как споры, возникающие из административно-правовых отношений²⁰⁷.

Л.В. Туманова полагала, что дела о признании сделки недействительной в соответствии со ст. 169 ГК РФ о лишении родительских прав, равно как об оспаривании отказа родителей или законных представителей несовершеннолетних от медицинского вмешательства, должны относиться к спорам, возникают из публично-правовых отношений, поскольку производство по ним не является исковым в связи с тем, что в них предметом судебной защиты служит не частный,

²⁰⁷ Скитович В. В. Избранные труды. С. 248.

а публично-правовой интерес²⁰⁸. По ее мнению, обозначенному до принятия КАС РФ, рассмотрение дел о лишении родительских прав должно производиться в форме гражданского судопроизводства, но не в исковом порядке, а в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, поскольку это дает основание для предоставления суду полномочий по определению дальнейшей судьбы ребенка, родители которого лишены родительских прав.²⁰⁹

Публичный характер экологических, природоохранных правоотношений ни у кого не вызывает сомнения.

Согласно ст. 1 КАС РФ в порядке административного судопроизводства подлежат рассмотрению административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, в том числе о защите нарушенных или оспоренных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Также в порядке административного судопроизводства рассматриваются дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям (ч. 2, 3 ст. 1 КАС РФ).

Согласно ч. 1 ст. 4 КАС РФ, каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в форме административного судопроизводства, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов, либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами.

²⁰⁸ Туманова Л. В. Защита публично-правовых интересов ... С. 7.

²⁰⁹ Там же. С. 9.

Отсюда возникает проблема определения вида судопроизводства, в котором подлежат рассмотрению соответствующие споры: гражданское или административное.

Наиболее распространенным среди ученых критерием дифференциации видов судебных производств по рассмотрению гражданских и административных (публичных) споров является материальная правовая природа правоотношения (или характер спорного материального правоотношения), из которого возник соответствующий спор.

Так, А.А. Мельников полагает, что дела, отнесенные к каждому из видов судопроизводства, отличаются друг от друга материально-правовой природой правоотношений, которые являются предметом судебного рассмотрения. Материально-правовая природа правоотношений обуславливает процессуальные особенности судебного разбирательства²¹⁰. М.К. Треушников также отмечал, что виды судопроизводства обуславливаются тем, что на рассмотрение суда поступают дела, имеющие существенные материально-правовые отличия, которые влияют на порядок их рассмотрения и разрешения²¹¹. Аналогичная позиция у Е.А. Трещевой²¹². Р.Ф. Гафаров и Д.Н. Горшунов указывали, что проявление публично-правовой природы материальных правоотношений определяет характерные черты процессуальных правоотношений.

По нашему мнению, в целях использования правовой природы спорного материального правоотношения как критерия дифференциации видов судопроизводств, необходимо учитывать, что предметом судебного рассмотрения и разрешения являются регулятивное материальное правоотношение и охранительное материальное правоотношение. Вид судопроизводства может определяться только характером регулятивного материального правоотношения.

²¹⁰ Курс советского гражданского процессуального права / А. А. Мельников, М. М. Богуславский, Р. Е. Гукасян [и др.]. М., 1981. Т. 1. С. 126–127.

²¹¹ Гражданский процесс / под ред. М. К. Треушникова. М., 2003. С. 30–31.

²¹² Трещева Е. А. Виды дел, рассматриваемые арбитражными судами. Проблема разделения арбитражного процесса на виды судопроизводства // Правовые проблемы регулирования предпринимательской деятельности на современном этапе. Самара, 1999. С. 112.

Характер правовой природы материального правоотношения как критерий дифференциации видов судопроизводств, учеными рассматривается в следующих проявлениях:

- 1) особенностях правовых связей между участниками спорного материального правоотношения²¹³;
- 2) наличии или отсутствии автономии воли участников правоотношения;
- 3) наличии или отсутствии имущественной самостоятельности участников правоотношения;
- 4) особенностях предмета спора: разрешение спора о субъективном праве, свободе, законном интересе или спора о проверке законности действий субъектов публичной власти;
- 5) применении при рассмотрении и разрешении дела отраслевого законодательства: гражданского или публичного²¹⁴.

Первые три из указанных проявлений данного критерия дифференциации основываются на признаках гражданских правоотношений, сформулированных в гражданском законодательстве. Так, в силу ч. 1 ст. 2 ГК РФ гражданскими правоотношениями являются урегулированные частным правом отношения участников гражданского (частного) оборота, имеющие имущественный и личный неимущественный характер, признаками которых является равенство правовых статусов участников, автономия их воли и их имущественная самостоятельность.

В первой главе настоящего исследования было отмечено, что цель участия в частном гражданском обороте – удовлетворение потребностей носителей частного интереса в благах, вовлеченных в данный оборот. Публичные интересы при данном

²¹³ Например, Арбитражный процесс / отв. ред. Д. Х. Валеев, М. Ю. Чельшев. М., 2010. С. ; Грешнова Н. А. Видовой анализ производств в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 3. С. 21 ; Гражданский процесс / под ред. М. К. Треушников. М., 2003. С. 30–31 ; Курс советского гражданского процессуального права / А. А. Мельников, М. М. Богуславский, Р. Е. Гукасян [и др.]. Т. 1. С. 126–127 ; Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Общая часть ... С. 83 ; Трещева Е. А. Указ. соч. С. 112.

²¹⁴ Гафаров Р. Ф., Горшунов Д. Н. Указ. соч. С. 49 ; Грось Л. А. О значении правильного определения отраслевой принадлежности норм материального права для выбора вида гражданского судопроизводства в суде общей юрисдикции и способа исполнения (реализации) судебного решения // Исполнительное право. 2012. № 2. С. 22.

обороте непосредственно не затрагиваются, их связь с частным интересом опосредованная. С учетом социальных связей участников таких отношений, целей и результата правового регулирования таких отношений, с очевидностью следует, что правовые отношения, установленные между ними, в большей степени будут характеризоваться равенством их правовых статусов, автономией воли и имущественной самостоятельностью. Напротив, публичные правоотношения характеризуются противоположными признаками.

Вместе с тем, 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.

Ранее мы приходили к выводу, что указанное неравенство статусов участников регулятивного материального правоотношения само по себе не может влиять на характер судебного спора, поскольку существует лишь в регулятивном материальном публичном правоотношении, которое предметом судебной защиты не является (предметом судебной защиты являются права, свободы и законные интересы), т. к. при возникновении процессуального правоотношения находится в «замороженном состоянии» до разрешения спора. Поэтому характер связей участников регулятивного материального правоотношения (власти – подчинения)

влияет не на вид судопроизводства, а на процессуальные особенности рассмотрения определенных споров, как правило, касающиеся распределения обязанностей по доказыванию, которые имеются как в административном судопроизводстве, так и гражданском судопроизводстве. Таким образом, наличие особенностей связей между участниками материального правоотношения недостаточно для дифференциации видов судопроизводств.

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.

Г.Л. Осокина, придерживаясь того, что процессуальные особенности порядка рассмотрения дел обуславливаются материально-правовым характером юридических дел, считает, что специфика регулятивных (материальных) правоотношений проявляется в двух аспектах: структуре правовых связей субъектов регулятивных (материальных) правоотношений, которая может быть горизонтальной или вертикальной, и в наличии либо отсутствии по делу спора о субъективном праве (законном интересе)²¹⁵.

Мы соглашаемся с тем, что материально-правовое равенство участников правоотношения является признаком частного гражданского правоотношения, однако считаем его недостаточным для дифференциации видов судопроизводств.

²¹⁵ Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Общая часть ... С. 83.

Кроме того, мы возражаем против того, 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.

Из положений ст. 2 ГК РФ следует, что материальные и нематериальные блага могут регулироваться как гражданскими, так и публичными правоотношениями. В ч. 3 ст. 2 ГК РФ указано, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Авторы А.Б. Зеленцов, Ф.Ф. Яхин обоснованно указывали, что разногласия о правах и обязанностях могут возникнуть не только в результате издания акта либо совершения действия органом исполнительной власти (должностным лицом), но и в связи с другими юридическими обстоятельствами: например, права частных лиц на компенсацию убытков, причиненных им администрацией в связи с общественными работами, строительством общественных сооружений; права и обязанности соответствующих лиц по поводу строений, которым грозит разрушение, или подлежащих сносу, для обеспечения реализации публичных интересов. В указанных административных правовых спорах целью судопроизводства является не разрешение спора о законности решения, действия, (бездействия) субъекта публичной власти, а оценка действий сторон на предмет соответствия публичным интересам²¹⁶.

Возможность существования имущественных отношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой, разделяется не всеми учеными. Так, А.А. Иванов возражает против этого, указывая, что имущественные отношения могут быть только гражданско-правовыми, хотя и могут возникать на основании

²¹⁶ Зеленцов А. Б., Яхин Ф. Ф. Указ. соч. С. 35.

публично-правовых неимущественных отношений²¹⁷. Указанные утверждения в некоторой степени препятствует применению имущественных способов защиты, предусмотренных ст. 12 ГК РФ, а также обеспечению судебной защитой имущественных прав в порядке административного судопроизводства. Данные утверждения мы не разделяем, поскольку они противоречат буквальному толкованию ч. 3 ст. 2 ГК РФ. Какие-либо основания для отнесения споров об имущественных последствиях, основанных на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, к гражданским, даже в случае применения к ним гражданского законодательства, отсутствуют. В производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, не может быть разрешен только спор о субъективных правах, свободах и законных интересах субъектов гражданских правоотношений по поводу благ, вовлеченных в частный гражданский оборот, напрямую публичный интерес не затрагивающих, а опосредующих реализацию публичного интереса косвенно, посредством обеспечения укрепления законности и правопорядка. Это соответствует сложившейся судебной практике, в том числе п. 56 Постановления Пленума ВС РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апр. 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», в котором в отношении недвижимого имущества дано разъяснение о том, что зарегистрированное право на недвижимое имущество не подлежит оспариванию путем заявления требований, подлежащих рассмотрению по правилам гл. 25 ГПК РФ или гл. 24 АПК РФ, поскольку в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, не может разрешаться спор о гражданском праве на недвижимое имущество, в отношении которого имеются противоположные частные интересы.

Кроме того, по нашему мнению, отсутствие материально-правового равенства участников регулятивного правоотношения не исключает возможность

²¹⁷ Иванов А. А. Понятие «имущественные отношения» и проблемы налогового права // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2009. № 1. С. 76–82.

разрешения судом вопросов о принадлежности субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в порядке административного судопроизводства, когда, например, содержанием спора является соблюдение императивных требований при создании новой вещи и (или) использования имущества в гражданском обороте. Так, в силу ст. 8 ГК РФ возникновение, изменение или прекращение субъективных гражданских прав может осуществляться в рамках публичного правоотношения, о чем прямо указано в ст. 8 ГК РФ об основаниях возникновения гражданских прав.²¹⁸

Само по себе нахождение значительного большинства норм о собственности в гражданской отрасли законодательства не означает, что все споры, связанные с частной собственностью, подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, исключая рассмотрение каких-либо из них в форме административного судопроизводства. Отношения права собственности регулируются в интересах общества в том числе публичным правом. Так, в ст. 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод указано, что каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права. Такие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов, или штрафов. Таким образом, субъекты публичной власти осуществляют контроль за использованием частной собственности в соответствии с публичными интересами. Следовательно, сущностью споров, возникающих при осуществлении указанного контроля, является проверка при использовании имущества соответствия частного интереса

²¹⁸ 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. 156.

публичному интересу, которое регулируется публичным правом, определяющим случаи такого контроля и его пределы.

Кроме того, из приведенных положений ч. 3. ст. 2 ГК РФ следует также то, что субсидиарное применение к публичным отношениям норм гражданского законодательства как материальных регулятивных, так и охранительных, к примеру, в качестве квалификации и правовых последствий нарушения субъективных прав, свобод, законных интересов субъектом публичной власти не означает, что изменится материальная правовая природа правового спора, возникшего из публичного правоотношения²¹⁹. Аналогичный вывод сделан в определении ВС РФ от 6 дек. 2013 г. № 91-КГ13-4 по спору о взыскании задолженности по опекунскому пособию с учетом индексации. Специальные правовые акты не содержат положений об индексации недополученных опекунских пособий. Обязанность по выплате опекунского пособия вытекает из публичного правоотношения, связанного с социальной защитой. В данном определении указано, что исходя из общих принципов действующего законодательства, в случае отсутствия нормы материального права для разрешения спора может быть применена норма, регулирующая сходные отношения (аналогия закона). Относительно рассматриваемого в данном деле спора такой нормой являлась ст. 318 ГК РФ. Вместе с тем суд апелляционной инстанции к требованию об индексации применил срок исковой давности, с чем не согласился ВС РФ, который указал, что использование по аналогии ст. 318 ГК РФ к рассматриваемым правоотношениям не трансформирует их в гражданские правоотношения и, следовательно, не влечёт применение положений гражданского законодательства о сроке исковой давности²²⁰.

Отсюда мы делаем вывод о том, что споры по делам, возникающим из таких правоотношений, должны рассматриваться в форме административного

²¹⁹ Величко М. Б. Обзор и анализ основных критериев ... С. 157.

²²⁰ Величко М. Б. Обзор и анализ основных критериев ... С. 157.

судопроизводства, несмотря на то, что способы защиты прав, свобод и законных интересов их участников могут быть предусмотрены гражданским законом.

В силу п. 4 ст. 1 КАС РФ не подлежат рассмотрению в порядке КАС РФ дела, возникающие из публичных правоотношений, только те, для которых законом предусмотрен иной порядок рассмотрения. Данное положение корреспондирует выводам, которые следуют из анализа положений ст. 2 ГК РФ о том, что субъективные имущественные права могут являться предметом регулирования как частного, так и публичного права; в случае, если такие отношения основаны на властном подчинении одной стороны другой, то к этим отношениям гражданское законодательство не применяется, если иное прямо не предусмотрено законом (ч. 3 ст. 2 ГК РФ)²²¹.

Приходя к такому выводу, мы также учитываем, что понятие «гражданское законодательство» не тождественно понятию «гражданское (частное) право». Согласно ст. 3 ГК РФ понятие гражданского законодательства ограничивается рамками Гражданского кодекса РФ, принятых в соответствии с ним иных федеральных законов, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации. Соотношение понятий «гражданское законодательство» и «частное право» проявляется в том, что, с одной стороны, гражданское законодательство участвует в наполнении содержания частного права наряду с семейным, жилищным, трудовым и иным законодательством, а с другой стороны, само по себе расположение нормы права в гражданском, трудовом, семейном, жилищном, земельном кодексах не означает, что она относится к частному праву.

Ранее в качестве примера содержания в гражданском законодательстве норм публичного права мы приводили положения ст. 12 ГК РФ о способах судебной защиты прав, свобод и законных интересов, которые по своему содержанию являются процессуальными, т. е. публичными, которые должны применяться как в порядке гражданского, так и административного судопроизводства. Само по себе

²²¹ Там же.

включение в гражданское законодательство способов судебной защиты субъективных прав, свобод и законных интересов не предопределяет формы их судебной защиты. Поэтому мы возражаем против применения критерия дифференциации видов судопроизводств в зависимости от отраслевой принадлежности законодательства, подлежащего применению судом при разрешении спора: гражданского или административного (публичного).

Однако указанный наш подход не всегда разделяется судебной практикой.

В определении Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 28 июля 2015 г. указано, что дела, в которых спор разрешается на основании норм гражданского законодательства, а не административного законодательства, подлежат рассмотрению в общеисковом порядке. Само по себе оспаривание ненормативных актов субъектов публичной власти не дает оснований для того, чтобы считать спор возникшим из публичных правоотношений, поскольку характер спора должен определяться с учётом нормативных положений ГК РФ, регулирующих основания возникновения гражданских прав и обязанностей, а также способы защиты гражданских прав. В качестве отличительного признака гражданско-правового спора в данном определении указан применяемый способ защиты права. При этом судебной коллегией отмечено, что в соответствии со ст. 12, 13 ГК РФ признание акта государственного органа или органа местного самоуправления недействительным является одним из способов защиты гражданских прав²²².

Необходимость учета отраслевой принадлежности норм материального права, подлежащих применению при разрешении правового спора, в качестве критериев дифференциации видов производств (гражданское и публичное) нашла отражение в работах многих ученых (Р. Ф. Гафаров, Д. Н. Горшунов, Л. А. Грось, Т.В. Шпачева, Е. В.Шпачев)²²³.

²²² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 июля 2015 г. № 83-КГ15-6 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2021. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²²³ Гафаров Р. Ф., Горшунов Д. Н. Указ. соч. С. 49 ; Грось Л. А. О значении правильного определения ... С. 22 ; Шпачева Т. В., Шпачев Е. В. Указ. соч. 2008. № 4. С. 48–51.

На первый взгляд представляется, что такой критерий разграничения административных споров как отнесение к ним дел, не связанных с применением при их рассмотрении норм частных гражданских отраслей права, с практической точки зрения будет наиболее простым и эффективным, поскольку аналогичный критерий используется при дифференциации гражданского судопроизводства с уголовным судопроизводством и производством по делам об административных правонарушениях, в этих случаях успешно применяется на практике. Однако при осуществлении разграничения гражданского судопроизводства и административного судопроизводства с помощью данного критерия возникает другая проблема – разграничение частного и публичного права, которая не разрешена таким образом, чтобы это устроило всех ученых. Провести четкую грань между отраслями публичного или частного права так же сложно, как между сравниваемыми видами судопроизводств.

Во-первых, гражданское право и гражданское законодательство, равно как и публичное право и публичное законодательство, не тождественны – гражданское законодательство может содержать нормы публичного права, а публичное законодательство – нормы гражданского права. Во-вторых, при осуществлении регулирования общественных отношений публичным правом отдельные элементы этого регулирования, например, объекты субъективных прав, могут регулироваться гражданским законодательством по аналогии применения закона, что, в частности, закреплено в Налоговом кодексе РФ. Таким образом, публичное право при осуществлении правового регулирования может заимствовать для своих целей отдельные институты частного права, т. е. это может касаться отдельных элементов правоотношения. Вместе с тем, и в этом случае наполнение содержания правоотношения будет осуществляться публичным правом, и споры, возникающие по таким делам, должны рассматриваться в порядке административного судопроизводства.

Равно как характер регулятивного материального правоотношения (частный гражданский или публичный) не может быть обусловлен характером охранительного притязания, обеспечивающего защиту регулятивного права,

свободы, законного интереса, так и способы его защиты не могут обуславливать применение гражданской или административной форм судопроизводства.

Кроме того, данный критерий разграничения (способ защиты) частного и публичного правоотношения переносится к моменту нарушения регулятивного материального права, свободы, законного интереса, которого может и не произойти, а потому не может обуславливать правовую природу правоотношения, из которого возник спор. Критика позиции сторонников, придерживающихся данного критерия в целях разграничения частного и публичного права, как не отражающего их сущности, дана Б.Б. Черепахиным²²⁴. Е.В. Михайловой верно отмечено, что способ защиты субъективного права – это не материальное, а процессуальное понятие, поэтому само по себе его использование в материальном праве не предопределяет формы судебной защиты, которые обуславливаются характером материального правоотношения²²⁵.

Кроме того, В.В. Скитович отмечал сходство процессуальных способов защиты и возможность их применения в различных сферах.²²⁶ Подобную позицию занимает Н.И. Клейн²²⁷.

Поэтому избранный способ защиты, указанный в охранительной материальной норме права, не может являться критерием дифференциации вида судопроизводства. Одни и те же способы защиты субъективных прав, свобод и законных интересов могут использоваться как в частных гражданских спорах, так и в публичных.

В абз. 4 п. 1 Постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» указано, что к административным относятся споры, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках

²²⁴ Черепахин Б. Б. Труды по гражданскому праву. М., 2001. С. 102.

²²⁵ Михайлова Е. В. Указ. соч. С. 68.

²²⁶ Скитович В. В. Избранные труды. С. 232.

²²⁷ Клейн Н. И. Указ. соч. С. 187–188.

которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику²²⁸. Вместе с тем Верховным Судом РФ в дальнейшем даётся толкование о том, что судебная защита гражданских прав, основанных на акте, действии субъекта публичной власти, а также судебная защита гражданских прав, нарушенных актом, действием (бездействием) субъекта публичной власти, должна осуществляться способами и в сроки, которые предусмотрены гражданским законодательством, и в порядке, установленном процессуальным законом для разрешения споров о гражданских правах и обязанностях, независимо от того, как формулирует свои требования заявитель²²⁹. Споры по поводу таких актов не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ²³⁰. Данную позицию не считаем бесспорной.

В п. 2, 3 ст. 1 КАС РФ содержится примерный перечень категорий дел, подлежащих рассмотрению в порядке КАС РФ, который не является закрытым, который может быть дополнен иными делами, возникающими из публичных правоотношений, за исключением тех, которые законом отнесены к иному порядку рассмотрения. Таким образом, исключение дел, возникающих из публичных правоотношений, из перечня дел, подлежащих рассмотрению в порядке КАС РФ, должно осуществляться законом, а также судебным толкованием, основанным при определении правовой природы споров частной или публичной, на характере регулятивного материального правоотношения²³¹.

В настоящее время такое толкование не всегда последовательно и

²²⁸ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2016 г. № 36 : (ред. от 9 июля 2020 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2021. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²²⁹ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2016 г. № 36.

²³⁰ Там же.

²³¹ Величко М. Б. Конкуренция видов судопроизводств: гражданского и административного // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2017. № 6. С. 190.

единообразно, поскольку в одних случаях оно основано на характере регулятивного материального правоотношения, из которого возник спор, а в других – на применении цивилистической концепции исковой формы защиты и частном характере способов защиты субъективного права и охраняемых законом интересов, вне зависимости от правовой природы спора.

Так, в п. 7 обзора судебной практики ВС РФ № 2 (2015 г.), утвержденного Постановлением Президиума ВС РФ от 26 июня 2015 г. указано, что для разрешения спора о признании незаконными действий пенсионного органа по пенсионному обеспечению граждан необходимо решить вопрос о наличии у истца права на перерасчет пенсии, а также сделан вывод о том, что это возможно только в порядке гражданского искового производства²³². Указанное разъяснение, а также то, где говорится, что в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, не может быть разрешен спор о праве, например, при оспаривании в порядке главы 25 ГПК РФ решения об отказе в постановке заявителя на учет для получения социальных выплат²³³, устарели в связи с принятием КАС РФ, предусматривающим исковую форму защиты, при которой подлежат разрешению споры о различных субъективных правах. Вышеприведенные подходы применялись до принятия КАС РФ²³⁴, их сохранение в настоящее время недопустимо, поскольку они противоречат п. 1 ч. 9 ст. 226 КАС РФ, в котором указано, что установление обстоятельства о том, нарушено ли право заявителя оспариваемым актом, входит в предмет рассмотрения и разрешения дела в порядке административного судопроизводства, а не только гражданского. Кроме того,

²³² Обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации № 2 (2015) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 26 июня 2015 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²³³ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Рос. Федерации от 12 сент. 2016 г. № 1-КГ16-11 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Рос. Федерации от 18 июля 2016 г. № 13-КГ16-6 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²³⁴ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Рос. Федерации от 12 сент. 2016 г. № 1-КГ16-11.

согласно ст. 4 КАС РФ административное судопроизводство исходит из исковой природы требований заявителя, предполагающей рассмотрение и разрешение споров о праве. Оспариваемое решение, действие (бездействие) субъекта публичной власти является необходимым, исключительным и самостоятельным элементом юридического состава, правовым последствием реализации которого является возникновение гражданского правоотношения, поэтому оно является предпосылкой возникновения, изменения, прекращения гражданских прав и обязанностей²³⁵.

В указанных случаях спор возникает между гражданином и субъектом публичной власти в рамках публичного правоотношения, связан с контролем за действиями участников спора публичным интересом в то время, как частное гражданское обязательство в рассматриваемом примере не возникло.

Такие права, как право на перерасчет пенсии, предоставление социальных гарантий и мер государственной поддержки и т. п., не являются частно-гражданскими, их приобретение обусловлено реализацией не гражданской, а административной процедуры. При этом ВС РФ разделяет позицию о том, что социальная поддержка граждан является публично-правовым обязательством публичного образования, что обуславливает запрещение произвольного отказа в её предоставлении²³⁶. Социальная поддержка граждан рассматривается как публично-правовые обязательства государства Конституционным Судом РФ (постановления от 1 дек. 1997 г. № 18-П, от 19 июня 2002 г. № 11-П, от 29 янв. 2004 г. № 2-П, определения от 4 дек. 2003 г. № 415-О, от 15 февр. 2005 г. № 17-О, от 27 дек. 2005 г. № 502-О и др.). Предоставление социальных гарантий и мер социальной поддержки реализуется в рамках регулятивных публичных правоотношений, сторонами данных правоотношений является субъект, наделенный публичными

²³⁵ Юдин А. В. Режимы совместного и отдельного рассмотрения исковых требований в рамках гражданского и административного судопроизводства // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 8. С. 88.

²³⁶ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Рос. Федерации от 14 окт. 2014 г. № 47-КГ14-8 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

полномочиями²³⁷. В определении ВС РФ от 6 июля 2007 г. № 41-В07-25 по спору о возмещении материального ущерба в связи с несвоевременностью выплаты пенсии со ссылкой на положения п. 1, 3 ст. 2 ГК РФ указано, что спорные правоотношения вытекают из законодательства о социальном обеспечении, носят публично-правовой, а не гражданский характер.

По нашему мнению, пенсионные споры, как связанные с оспариванием решений пенсионного органа, являются публичными, поскольку между гражданином и пенсионным органом отсутствует гражданское правоотношение или гражданское обязательство, признаки которых перечислены в ст. 2, 307 ГК РФ, содержанием спора является ненадлежащее исполнение субъектом, обладающим публичными полномочиями, публичной обязанности по пенсионному обеспечению²³⁸. Аналогичной позиции придерживаются П.А. Виноградова, Ю.Б. Носова²³⁹. Указанные особенности спора перечислены в абзаце 4 п. 1 постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36. Рассмотрение указанных споров в порядке административного судопроизводства в большей степени отвечает интересам граждан, чем в гражданском судопроизводстве. Поэтому разъяснения, изложенные в абзаце 6 п. 1 постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 о том, что дела, в том числе связанные с назначением и выплатой пенсий, не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ, подлежат исключению. По указанной категории споров основным является требование об оспаривании решения пенсионного органа, производным результатом разрешения которого может являться оценка пенсионных прав гражданина. Полагаем, что к спорам, связанным с пенсионным обеспечением и социальной поддержкой, должно применяться разъяснение, изложенное в п. 27 постановления Пленума ВС РФ от 28

²³⁷ П. 5. в: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 10 февр. 2009 г. № 2 : (в ред. от 9 февр. 2012 г.) // КонсультантПлюс. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023). Утратил силу.

²³⁸ Величко М. Б. Конкуренция видов судопроизводств ... С. 190, 193.

²³⁹ Виноградова П. А. Осуществление органами публичной власти полномочий как предмет судебного административного контроля // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 43, 44 ; Носова Ю. Б. К вопросу о разграничении дел, рассматриваемых в порядке административного и гражданского судопроизводства // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 78.

июня 2022 г. № 21 о том, что суды на основании ч. 10 ст. 227 КАС РФ вправе указать на необходимость их публикации. Важной особенностью, отличающей данные споры от большинства гражданских споров, является то, что результат рассмотрения данных споров нередко имеет особую общественную значимость для лиц, принадлежащих к определенной социальной группе, поэтому такая публикация будет способствовать укреплению законности и предупреждению правонарушений в данной сфере.

К делам, возникающим из публичных правоотношений, судебная практика относит споры военнослужащих, в отношении которых принято решение, содержащее властное волеизъявление должностных лиц воинских частей, влекущие возникновение, изменение, прекращение гражданских прав, защита которых обеспечивается способами защиты, предусмотренными ст. 12 ГК РФ, например, взыскание денежного довольствия, восстановление нарушенных прав, связанных с предоставлением жилья и социальной поддержки²⁴⁰. При этом, согласно правовой позиции КС РФ, право военнослужащего на получение денежного довольствия подлежит защите в порядке, который соответствует делам, возникающим из публичных правоотношений. При этом КС РФ исходит из того, что право военнослужащего на вознаграждение за исполнение обязанностей военной службы (денежное довольствие) по своей природе относится к имущественным правам, формой вознаграждения за труд в особой сфере государственной службы. Военнослужащие реализуют право на труд посредством прохождения военной службы, которая представляет собой особый вид федеральной государственной службы, непосредственно связанный с защитой Отечества, обеспечением обороны и безопасности государства. Этим обуславливается правовой статус военнослужащих, специфический характер воинской дисциплины, необходимость некоторых ограничений прав и свобод,

²⁴⁰ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений ... п. 1 ; п.5 в: О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 : (ред. от 28 июня 2016 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

устанавливаемых федеральным законодательством в отношении военнослужащих. Поэтому субъективные права и обязанности, возникающие при реализации права на труд военнослужащих, носят публично-правовой характер, соответствующий публичным правоотношениям. Механизм судебной защиты имущественных прав военнослужащего в связи с получением денежного довольствия в качестве вознаграждения за службу обеспечивается производством по делам, возникающим из публичных правоотношений, обеспечивающим справедливый баланс между правами военнослужащего и правомерными интересами общества и государства, основанный на конституционно значимых целях и ценностях, защищаемых Конституцией РФ, в том числе ее статьями 8, 35, 37, 45, 46, 55 и 59²⁴¹. Указанный подход нашел отражение в разъяснениях, изложенных в п. 5 Постановления ВС РФ от 29 мая 2014 г. № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»²⁴².

Данные разъяснения судов соответствуют нашей позиции о дифференциации частных и публичных правоотношений, поскольку в приведенном примере вознаграждение за труд регулируется публичным правоотношением, его выплата производится за счет общих благ в порядке финансирования из федерального бюджета государственной деятельности. Регулирование заработной платы в рамках трудового правоотношения использует другие подходы: учитывает свободное волеизъявление участников рынка труда, руководство ими личной выгодой, основанной на экономических законах «соотношения спроса и предложения» на указанном рынке. Вознаграждение за труд в рамках публичного правоотношения является персонификацией общих благ конкретному лицу за осуществление деятельности в интересах общества, обеспечивающей его

²⁴¹ По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 апр. 2001 г. № 5-П // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁴² О практике применения судами законодательства о воинской обязанности ...

безопасность и развитие. Поэтому в данном случае характер спора обуславливается конфликтом между частным и публичным интересами.

Представляется, что такой же подход должен быть распространен на сходные отношения, возникающие при прохождении любой государственной и муниципальной службы, службы в правоохранительных органах и т. п., поскольку в этих случаях при реализации права на труд также возникает необходимость обеспечения справедливого баланса между правами муниципальных, государственных служащих, иных должностных лиц и правомерными интересами общества и государства.

В Обзоре судебной практики рассмотрения гражданских дел по искам и жалобам военнослужащих на действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц (подготовлен на основании докладов (справок) окружных и флотских военных судов, а также практики Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации за 2003 год) указано, что оспаривание действия командира воинской части об отказе в предоставлении основного отпуска и выдаче воинских перевозочных документов для проезда к месту проведения отпуска и обратно подлежит рассмотрению в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, а не в гражданском исковом производстве. Доводы о гражданском исковом характере спора, обусловленные отсутствием у командира права произвольно сокращать или лишать военнослужащего очередного отпуска, отклонены тем, что решение вопросов очередности и времени предоставления отпуска может быть принято исключительно командиром и оформлено путем издания соответствующего приказа, обязательного для исполнения военнослужащим, что иначе как осуществление командиром своих властных полномочий в отношении подчиненного в процессе руководства частью расценены быть не могут²⁴³.

²⁴³ Обзор судебной практики рассмотрения гражданских дел по искам и жалобам военнослужащих на действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц за 2001 год // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

В определении ВС РФ от 28 мая 2014 г. № 11-КГ-1 сформирована позиция о том, что оспаривание протокола заседания жилищной комиссии об отказе в постановке на учет военнослужащих, уволенных в запас, на получение жилого помещения в избранном постоянном месте жительства подлежат рассмотрению в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. То обстоятельство, что в данном случае спор касается права на улучшение жилищных условий, не влияет на порядок рассмотрения спора, поскольку требования заявителя вытекают из публичных правоотношений.

В п. 36 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2007), утвержденном Президиумом ВС РФ от 26 апр. 2017 г., указано, что спор об оспаривании действий по осуществлению кадастрового учета, связанных с уточнением площади и местонахождения границ земельного участка административного истца по инициативе собственника смежного земельного участка, подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства, доводы о том, что данный спор, как затрагивающий гражданские права, принадлежащие собственникам смежных земельных участков, подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, отвергнуты²⁴⁴.

По некоторым делам в период действия главы 25 ГПК РФ, ВС РФ обосновывал такой подход тем, что сам факт того, что, помимо оспаривания действия, бездействия или решения органа публичной власти заявителем ставится вопрос об обязанности предоставить ему земельный участок в собственность или в аренду, не свидетельствует о частноправовой природе возникших отношений, а просьба о возложении обязанности предоставить земельный участок соответствует избранному способу защиты нарушенного права (предусмотренному для споров, возникающих из публичных правоотношений)²⁴⁵.

²⁴⁴ Обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации № 2 (2017) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 26 апр. 2017 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁴⁵ Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 22 янв. 2014 г. № 5-КГ13-126 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

В данном случае между участниками спора отсутствуют гражданское обязательственное правоотношение. Предметом спора является субъективное публичное право. Формирование земельного участка, который находится в публичной собственности для его участия в гражданском обороте, а также последующее его предоставление в частную собственность является законным интересом, имеющим безусловно частный гражданский характер, реализацию которого обеспечивает субъективное публичное право. Субъективное публичное право требования принятия решения о предоставлении земельного участка является содержанием публичного правоотношения, возникшим между субъектом публичной власти и участником административной процедуры. Полагаем, что к указанным спорам должны применяться разъяснения п. 2, 26 постановления Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г № 21 о том, что по итогам рассмотрения административного дела могут приниматься решения, влекущие имущественные последствия для граждан и организаций.

В определении ВС РФ от 2 нояб. 2016 г. № 34-КГ16-12 указано, что требования о признании незаконным бездействия начальника филиала медицинской части учреждения здравоохранения ФСИН России, выразившегося в ненаправлении заявителя в специализированное медицинское учреждение для обследования, подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства, а доводы о том, что поскольку данный спор связан с оказанием медицинской помощи, то он имеет гражданско-правовой характер, отклонены.

Также имеются примеры публичных споров, связанных с применением жилищного законодательства.

В соответствии со ст. 32 ЖК РФ при изъятии земельного участка у собственника жилого дома для публичных нужд способ защиты регламентирован в жилищном законе, форма защиты права поименована как иск, под которым необоснованно понимается гражданский, а не административный иск. При существующем подходе не учитывается, что сущность правоотношений по изъятию земельного участка у собственника жилого дома для публичных нужд направлена на изъятие имущества, находящегося в частном обороте, и включение

в публичный оборот посредством административной процедуры. Кроме того, указанное правоотношение обладает такими признаками, характерными для публичного правоотношения, как императивность изъятия, независимое от волеизъявления собственника, наличие субъектов с разным статусом: орган публичной власти и лицо, которому на праве собственности принадлежит жилое помещение, подлежащее изъятию.

Следующим примером являются споры о признании права собственности на самовольно перепланированные (переустроенные) помещения, самовольно возведённое строение.

Сущность правоотношений по сохранению жилого помещения в перепланированном (переустроенном) состоянии и согласованию перепланировки (переустройства) составляет создание и включение имущества с новыми техническими характеристиками в частный оборот путем совершения административной процедуры. Надлежащее осуществление административной процедуры обеспечивает достижение как частного, так и публичного интереса. Т. е. данные отношения регулируются публичным правом, следовательно, правоотношения будут административно-публичными. Отношения, объектом которых является жилое помещение, будут регулироваться частным правом после вовлечения имущества с новыми техническими характеристиками посредством административной процедуры в частный оборот. Так, в ст. 228 ГК РФ указано, что право собственности на вновь созданное имущество возникает в случае его создания в установленном порядке, т. е. в данном случае после реализации административной процедуры. Следовательно, до этого гражданские правоотношения с перепланированным жилым помещением не возникают.

Способы защиты прав и законных интересов, возникающих из данных правоотношений, различны в зависимости от степени реализации данной административной процедуры и связанных с этим конфликтов. Вместе с тем, требование об оспаривании решения органа публичной власти об отказе в согласовании перепланировки и (или) переустройства жилого помещения (ч. 3 ст. 27 ЖК РФ) или требование к данному органу о сохранении жилого помещения в

перепланированном и (или) переустроенном состоянии (ч. 4 ст. 29 ЖК РФ), равно как и требование уполномоченного органа публичной власти о приведении жилого помещения в прежнее состояние, существовавшее до самовольной перепланировки (ч. 3 ст. 29 ЖК РФ), вытекают из одних и тех же правоотношений – публичных, соответственно, рассмотрение дел, возникающих из данных правоотношений, должно осуществляться в одном и том же порядке, как споры по делам, возникающим из публичных правоотношений²⁴⁶. Вместе с тем, в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, рассматриваются требования об оспаривании решения органа публичной власти об отказе в согласовании перепланировки и (или) переустройства жилого помещения, в порядке частного гражданского искового производства – требования к данному органу о сохранении жилого помещения в перепланированном и (или) переустроенном состоянии равно как и требования уполномоченного органа публичной власти о приведении жилого помещения в прежнее состояние, существовавшее до самовольной перепланировки. Т. е. не учитывается, что все перечисленные требования вытекают из одних и тех же регулятивных материальных правоотношений, являющихся публичными. Кроме того, ранее было отмечено, что природа регулятивного материального права не может быть обусловлена формой его защиты, поскольку данный критерий разграничения переносится к моменту нарушения права, которого может и не произойти.

То же можно сказать и об участниках отношений, урегулированных в ст. 29 ЖК РФ, ст. 222 ГК РФ, а также о правовой природе данных отношений. Следует отметить, что положения ст. 29, 32 ЖК РФ и ст. 222 ГК РФ являются примерами, когда нормы публичного права содержатся в гражданском законодательстве. Однако это обстоятельство не влияет на публичный характер общественных отношений, регулируемых данными нормами права, и, соответственно, не

²⁴⁶ 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. Челябинск, 2015. Ч. 2. С. 31–32.

изменяет публичной правовой природы материальных регулятивных правоотношений, возникающих при их применении. Указанный наш вывод согласуется с судебной практикой. Так, из рассуждений, изложенных в обзоре судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством, утвержденном Президиумом ВС РФ от 19 марта 2014 г., по поводу невозможности принятия признания ответчиком, являющимся застройщиком, иска гражданина, заключившего договор об инвестировании в строительство многоквартирного дома, поскольку такое требование не может быть удовлетворено без установления обстоятельств, перечисленных в п. 3 ст. 222 ГК РФ, которые носят публично-правовой характер, не позволяющие рассматривать данный спор исключительно в частной гражданско-правовой плоскости²⁴⁷. Примером адаптации специфики данных споров для обеспечения возможности их рассмотрения в порядке гражданского судопроизводства, является также разъяснение ВС РФ об оставлении без движения искового заявления о признании права собственности на самовольную постройку, когда при его подаче не приложены доказательства соблюдения истцом административной процедуры по получению разрешения на строительство или ввод объекта строительства в эксплуатацию²⁴⁸. Оставление искового заявления без движения в этом случае является вынужденной мерой, поскольку, с одной стороны, в соответствии с положениями ст. 131, 132 ГПК РФ, неприложение к исковому заявлению доказательств, на которые истец не ссылается в тексте заявления, не может являться таким основанием, но, с другой стороны, когда лицо, осуществившее самовольное строительство, уклоняясь от прохождения необходимой административной процедуры, сразу обращается в суд для легализации самовольной постройки, основания для рассмотрения спора как частного гражданского в форме гражданского судопроизводства отсутствуют. При

²⁴⁷ Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 19 марта 2014 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁴⁸ Там же.

этом данное разъяснение давалось, когда легальное закрепление формы административного судопроизводства отсутствовало. Указанное разъяснение ВС РФ свидетельствует о том, что указанные споры имеют существенную специфику, которую определяет производный характер защищаемого субъективного права прохождением административной процедуры, которая осуществляется в рамках публичного правоотношения.

Согласно позиции ВС РФ по вопросу о перепланировке (переустройству) жилого помещения указано, что с исковым заявлением о приведении самовольно перепланированного жилого помещения в первоначальное состояние вправе обратиться соответствующий орган публичной власти, осуществляющий публичные функции по контролю за данными действиями в целях обеспечения безопасности проживания в жилом помещении, предотвращения угроз жизни и здоровью граждан, а также причинения имущественного ущерба. Если самовольная перепланировка (переустройство) жилого помещения не нарушает указанных публичных интересов, то в защиту частных интересов такой перепланировкой могут обратиться носители таких интересов, например, соседи самовольно перепланированного жилого помещения. В этом случае правовой спор возникает из частных гражданских правоотношений, а потому подлежат применению ст. 304, 305 ГК РФ – нормы гражданского права, а не ст. 29 ЖК РФ – являющейся нормой публичного права, содержащейся в гражданском законодательстве²⁴⁹. Применение способа защиты, предусмотренного ст. 29 ЖК РФ, возможно только в защиту публичного интереса уполномоченным органом. В случае нарушения самовольной перепланировкой субъективного права и частного интереса владельцев соседних жилых помещений они вправе обратиться в этом случае с негаторным иском.

²⁴⁹ Обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации за четвертый квартал 2011 года : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 14 марта 2012 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

Аналогичное подтверждение наших выводов можно найти, проанализировав положения п. 2 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 9 дек. 2010 г. № 143 в отношении споров, возникающих при возведении объектов недвижимости. В данном пункте указано, что прокурор обладает правом на обращение в Арбитражный суд с иском о сносе самовольной постройки в порядке ст. 222 ГК РФ в публичных интересах. Так, прокурор вправе требовать сноса самовольной постройки, сохранение которой создает угрозу жизни и здоровью граждан. Прокурор в силу ст. 52 АПК РФ не обладает правом на предъявление иска о сносе самовольной постройки в случае, когда она создана с нарушением исключительно гражданского права законного владельца земельного участка. Разделяя в целом последнюю из перечисленных позиций, считаем необходимым отметить, что нарушение публичного интереса презюмируется, когда самовольная постройка возведена на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, который находится в ведении субъекта публичной власти, к полномочиям которого относится управление и распоряжение земельным ресурсом, а также когда предметом спора является обеспечение требований, предъявляемым к безопасности, осуществлению градостроительной и землеустроительной деятельности. Анализируемый спор может иметь характер частного гражданского только в случае, если самовольная постройка нарушает исключительно частные интересы землепользователя, не затрагивает публичные интересы. В этом случае частные интересы должны защищаться путем предъявления негативных исков, поскольку положения ст. 222 ГК РФ направлены на защиту публичного интереса.

Приведенные суждения дают нам основу для вывода о том, что обращения лиц, осуществивших самовольные перепланировку (переустройство) жилого помещения или строительство объекта недвижимости о признании права собственности на такие объекты недвижимости в порядке ст. 29 ЖК РФ или ст. 222 ГК РФ к субъекту публичной власти, соответственно, подлежат рассмотрению как

споры, возникающие из публичных правоотношений, а не из частных гражданских правоотношений, как они рассматриваются в настоящее время²⁵⁰.

Участниками данных правоотношений являются субъекты, которые имеют неравный правовой статус, однако общественные отношения с участием данных субъектов регулируются наряду с публичным, в том числе гражданским, жилищным законодательством. Споры, возникающие из указанных правоотношений, рассматриваемые судом, традиционно относят к гражданским, что главным образом предопределялось предусмотренным законом средством обращения за правовой защитой – иском, а также результатом правоприменения – возникновением частного субъективного гражданского права²⁵¹. Вместе с тем их рассмотрение в порядке гражданского судопроизводства возможно только при его адаптации, что реализовано Верховным Судом РФ в приведенных его разъяснениях и толкованиях закона.

Также в результате проведенного исследования мы пришли к выводу о том, что некоторые споры, связанные с приватизацией жилых помещений, подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства. Так, если конфликт обусловлен осуществлением публичной административной процедуры передачи имущества публичного образования в частную собственность, то он существенно отличается от частного гражданского спора между участниками частного гражданского оборота по поводу благ, вовлеченных в такой оборот, и интересы других участников не затрагивающий. В Пленуме ВС РФ по приватизации жилых помещений гражданами дано разъяснение, согласно которому споры о приватизации – это иски²⁵². Данное разъяснение

²⁵⁰ Величко М. Б. Сравнительный анализ контрольной функции судебной власти и её реализации в административном и гражданском судопроизводстве // Вопросы применения Кодекса Административного судопроизводства РФ. Барнаул, 2015. С. 29.

²⁵¹ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2006 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2006 г. // КонсультантПлюс. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁵² П. 2 в: О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» : постановление Пленума Верховного

давалось без анализа конкретных правовых связей между участниками данных правоотношений, экономического содержания указанных правоотношений, без учета того, что в структуре этих связей имеется публичных компонент. В этом не было необходимости, поскольку частные гражданские споры и публичные правовые споры рассматривались в одной и той же форме гражданского судопроизводства. Нам представляется, что с вступлением в действие КАС РФ, также предусматривающего исковую форму защиты, такие споры должны рассматриваться в порядке административного судопроизводства.

Дела об оспаривании решений врачебно-трудовой экспертной комиссии (далее – ВТЭК) об установлении группы инвалидности и определения степени утраты трудоспособности одними судами рассматриваются правомерно по правилам рассмотрения публичных споров, в том числе о возложении обязанности по доказыванию законности решения ВТЭК, о сроке обращения в суд с требованием об оспаривании данных решений²⁵³. Другие суды при оспаривании решения федерального учреждения медико-социальной экспертизы об отказе в установлении группы инвалидности указывают, что предмет судебного рассмотрения является спор о субъективном праве на получение инвалидности, которое в отсутствие какого-либо обоснования относят к категории частных гражданских, а потому спор рассматривают в порядке гражданского искового производства²⁵⁴. С данным подходом нельзя согласиться, поскольку в этом случае

Суда Рос. Федерации от 24 авг. 1993 г. № 8 : (в ред. от 2 июля 2009 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁵³ Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2000 г. № 49-В00пр-2 // КонсультантПлюс. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Владимирского областного суда от 26 июля 2012 г. № 33-2258/2012 // КонсультантПлюс. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁵⁴ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 17 июля 2012 г. № 33-5098 // КонсультантПлюс. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Верховного Суда Удмуртской республики от 10 окт. 2012 г. № 33-3304 // КонсультантПлюс. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 3 марта 2015 г. № 33-2051 // КонсультантПлюс. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

мы должны будем сделать вывод о том, что данный спор возник из частных гражданских правоотношений, между участниками частного гражданского оборота, в отношении благ, вовлеченных в частный гражданский оборот, что, очевидно, невозможно. Отсюда допускается неправильное возложение риска недоказанности обоснованности отказа в установлении инвалидности или её группы на гражданина. Так, основанием отказа в удовлетворении исковых требований о признании недействительным решения Донецкого бюро медико-социальной экспертизы, обязанности проведения повторной медико-социальной экспертизы явилось непредоставление суду доказательств, «бесспорно подтверждающих наличие оснований для признания его инвалидом»²⁵⁵. Нам представляется, что характер материального регулятивного правоотношения в данном случае свидетельствует об отнесении данных споров к возникающим из публичных правоотношений, как связанных с установлением у гражданина определенного статуса, необходимого для оказания ему определенных мер социальной поддержки, т. е. спор о субъективном публичном праве по поводу публичного блага. Какое-либо гражданское правоотношение между гражданином и субъектом публичной власти, которое является основанием возникновения спорного права, свободы, законного интереса, отсутствует. В другом примере правильно определен вид производства и отклонены доводы апелляционной жалобы об исковом гражданском производстве по делу об оспаривании протокола заседания врачебной комиссии Городской поликлиники об отсутствии жилищных льгот по состоянию здоровья, составленному по результатам комиссионного освидетельствования по направлению Департамента здравоохранения г. Москвы²⁵⁶.

²⁵⁵ Апелляционное определение Ростовского областного суда от 16 февр. 2015 г. № 33-2227/2015 // КонсультантПлюс. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁵⁶ Определение Московского городского суда от 22.06.2011 № 33-19011 // КонсультантПлюс. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

Таким образом, нами выявлены общественные отношения, в результате урегулирования которых посредством применения административной процедуры возникают, изменяются и прекращаются частные гражданские права и обязанности, когда это не дает оснований для вывода о частной гражданской правовой природе возникновения отношений, которыми являются следующие: о признании права собственности на самовольно перепланированное (переустроенное) помещение, самовольно возведенное строение; изъятии земельного 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; 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 отношения.

Данные примеры судебных споров объединяет то, что для возникновения или реализации субъективного гражданского права требуется совершение определенной административной процедуры субъектом, наделенным властными полномочиями, целью которой является признание публичным образованием субъективных прав, их персонификация за конкретным их обладателем, без которых невозможна их реализация. Поэтому в данных случаях единственным предметом защиты или одним из них является субъективное публичное право, свобода, законный интерес, понятие которого дано в 1 параграфе 1 главы (юридически значимое поведение индивида, установленное в правовой норме, направленное на получение публичных имущественных благ или обусловленное получением иной выгоды, в том числе при использовании частного блага,

обеспеченное правом требования соответствующего правового поведения субъекта публичной власти).

В материальных регулятивных правоотношениях, из которых возникают указанные споры, в меньшей степени проявляются такие признаки, более выраженные в гражданских правоотношениях, как автономия воли, имущественная самостоятельность и равенство правовых статусов их участников. У субъекта публичной власти, являющегося стороной данных спорных правоотношений, участие в нём в подавляющем большинстве случаев является обязанностью, вытекающей из его компетенции. В данных материальных правоотношениях такой признак частных гражданских правоотношений, как автономия имущества участников спорного правоотношения, имеет иное содержание. Поскольку субъект публичной власти для участия в публичном правоотношении собственным имуществом, обособленным от имущества публичного образования, не наделяется, действует в интересах этого публичного образования, у него отсутствует свобода распоряжения имуществом по собственному усмотрению в соответствии со своими собственными интересами²⁵⁷.

Спорные субъективные права граждан являются публичными, возникают в результате обращения с соответствующим заявлением в порядке административной процедуры и его рассмотрения в установленном порядке субъектом публичной власти, который принимает по нему решение, влекущее соответствующие имущественные последствия для заявителя. Судебный контроль за соответствием действий участников публичным интересам в таких и подобных им спорах предполагает проверку оснований вынесения административного акта, который является юридическим фактом возникновения вышеуказанных прав. Субъективное гражданское право или охраняемый законом интерес в указанных спорах является производным от разрешения требований о проверке законности правового поведения субъекта публичной власти.

²⁵⁷ Величко М. Б. Обзор и анализ основных критериев ... С. 160.

Поскольку имущественные права могут являться предметом регулирования как частного, так и публичного права, имущественные права подлежат защите как в гражданском судопроизводстве, так и административном судопроизводстве. Из того обстоятельства, что принудительной реализации подлежат субъективные права и юридические обязанности, возникающие из охранительных материальных правоотношений не следует, что их отраслевая принадлежность влияет на выбор формы судопроизводства, поскольку форма судопроизводства не может определяться отраслью материального права, в которой закреплен соответствующий способ защиты. Форма судопроизводства соответствует характеру спора, который определяется материальным-регулятивным правоотношением, из которого возникли права, свободы, законные интересы, являющиеся предметом судебной защиты. При этом такие критерии как наличие равного или разного статуса участников регулятивного материального правоотношения не являются исключительными при дифференциации гражданского и административного спора.²⁵⁸

Сложности дифференциации судопроизводств в указанных спорах связаны с трудностью квалификации правоотношений, из которых возник спор, как гражданский или публичный, из-за недостаточности критериев, основанных только на признаках гражданского правоотношения.

Л.В. Туманова справедливо отмечает, что «не существует абсолютно публично-правовых или частноправовых отношений, наблюдаются постоянная динамика и взаимопроникновение частноправовых и публично-правовых норм»²⁵⁹.

Но есть и другие причины. Нельзя не согласиться с Б.Б. Черепахиным, который отмечал, что в различные исторические периоды одни и те же отношения могут менять свой характер и переходить из сферы публично-правового регулирования в сферу частного права и наоборот в зависимости от влияния

²⁵⁸ Величко М. Б. Обзор и анализ основных критериев ... С. 156.

²⁵⁹ Туманова Л. В. Защита публично-правовых интересов ... С. 4.

социально-экономических факторов²⁶⁰. Также следует признать правоту Е.В. Слепченко о том, что сложившийся порядок рассмотрения споров в гражданском исковом порядке или административном исковом порядке в некоторых случаях отражает историческую традицию, а не научно обоснованные критерии дифференциации видов судопроизводств²⁶¹.

В споре об имущественных правах, связанных с оспариванием гражданами и организациями решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия, противоборство осуществляется в рамках публичного правоотношения между частным интересом отдельного индивида и публичным интересом, представляющим интерес общества в целом по поводу общих (публичных) благ, их рационального использования и воспроизводства в целях обеспечения жизнедеятельности и развития всего общества и каждого индивида в отдельности, а также воспроизводство и использование частных благ, которые затрагивают публичные интересы, характеризуется присутствием публичного элемента и осуществлением административной процедуры.

Поскольку в указанном споре элементы публично-правовой и частно-правовой природы могут быть тесно переплетены, исходя из характера такого переплетения можно выделить две группы споров: 1) споры, возникающие из гражданских правоотношений, тесно связанных с публичными, природа возникновения конфликтов в которых связана с тем, что гражданские права могут быть ограничены на основании закона в публичных интересах по инициативе субъекта публичной власти или для их возникновения и (или) реализации требуется осуществление административной процедуры; 2) споры, возникающие из публичных правоотношений, тесно связанных с гражданскими, природа возникновения конфликтов в которых связана с тем, что реализация прав и обязанностей, возникающих из публичного правоотношения, является основанием для возникновения гражданского правоотношения, объектом которого могут

²⁶⁰ Черепахин Б. Б. К вопросу о частном и публичном праве // Труды по гражданскому праву. М., 2001. С. 111.

²⁶¹ Слепченко Е. В. Гражданское судопроизводство: проблема единства ... С. 9.

являться в том числе имущественные блага. В обоих случаях рассмотрение конфликта связано с разрешением вопроса об излишней свободе усмотрения субъекта публичной власти, приводящей к нарушению субъективных прав, свобод, законных интересов, и противоречию публичному интересу, что является составной частью судебного контроля в административном судопроизводстве. Рассмотрение указанных споров в административном судопроизводстве обеспечивает предоставление гражданам и организациям больших гарантий защиты прав, свобод, законных интересов, чем гражданское судопроизводство.

Поэтому существующие критерии дифференциации видов судопроизводств, предлагаем дополнить критериями, основанными на признаках публичного правоотношения, выявленных в параграфе 1 главы 1.

Кроме того, поскольку экономическое содержание гражданских и публичных правоотношений, в результате осуществления которых удовлетворяются потребности в имущественных благах, различны, при определении судебного порядка рассмотрения требований об оспаривании актов субъектов публичной власти, связанных с имущественными последствиями, предлагаем учитывать в рамках какого обязательства – гражданского или публичного – принят данный правоприменительный акт.

Согласно п. 2 ст. 307 ГК РФ, гражданские обязательства возникают из договора, вследствие причинения вреда и из иных оснований, указанных в настоящем Кодексе. В связи с этим О.Н. Садиков отмечает, что в п. 2 ст. 307 ГК РФ указаны главные виды оснований возникновения обязательств, более полно они перечислены в статье 8 ГК РФ²⁶². Против указанного подхода возражает М.А. Рожкова, которая отмечает, что гражданское обязательство является видом гражданского имущественного правоотношения, имеющего относительный

²⁶² Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / отв. ред. О. Н. Садиков. М., 1995. С. 329.

характер, а в ст. 8 ГК РФ перечисляются основания возникновения не только обязательственных, но и вообще всех гражданских правоотношений²⁶³.

Сопоставляя основные виды гражданских обязательств, перечисленные в ст. 307 ГК РФ, и основания возникновения гражданских прав и обязанностей, можно сделать вывод, что гражданские обязательственные правоотношения обеспечивают функционирование гражданского оборота, совершение обменных операций в рамках данного оборота, ключевым для которого являются сделки, а также восстановление гражданских прав в отношении объектов частного гражданского оборота (например, возмещение ущерба, неосновательное обогащение).

Так, О.С. Иоффе, раскрывая юридическую природу обязательства, отмечал, что обязательства являются правоотношениями, однако не всякое правоотношение является обязательством²⁶⁴. По его мнению, «обязательство есть закрепленное гражданским законом общественное отношение по перемещению имущества и иных результатов труда, в силу которого одно лицо (кредитор) вправе требовать от другого лица (должника) совершения определенных действий и обусловленного этим воздержания от совершения каких-либо действий»²⁶⁵. Обязательства оформляют акты экономического обмена, возникающие между его участниками. В обязательственном правоотношении обязательство и обязанность соотносятся, с одной стороны, таким образом, что обязанность, участвуя в формировании обязательства, представляет собой только часть последнего и не исчерпывает в полной мере его содержания. С другой стороны, не каждая обязанность является содержанием обязательства, поскольку не все правоотношения являются обязательством.

Н.Д. Егоров справедливо отмечает, что «случаи возникновения обязательств непосредственно из административных актов встречались довольно редко даже в

²⁶³ Рожкова М. А. К вопросу об обязательствах и основаниях их возникновения // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2001. № 6. URL: <https://rucont.ru/efd/13246> (дата обращения: 28.05.2023).

²⁶⁴ Иоффе О. С. Советское гражданское право. С. 370–371.

²⁶⁵ Там же.

период господства командно-административной системы <...> Еще более редкими являются случаи установления обязательств непосредственно из административных актов в настоящее время»²⁶⁶.

Соглашаясь с Н.Д. Егоровым, отметим, что обычно акт государственного органа выступает как один из элементов сложного юридического состава, необходимого для возникновения обязательства, характеристика которого не позволяет отнести его к гражданскому обязательству. Так, обязанность по предоставлению земельного участка, жилого помещения публичным образованием может возникнуть в результате следующих действий: обращение с соответствующим заявлением, прохождение этапов административной процедуры, принятие решения о предоставлении земельного участка, жилого помещения, а также заключение в соответствии с административным актом договоров аренды, купли-продажи земельного участка, социального найма жилого помещения и т. п. Гражданское субъективное право может порождаться совокупностью правоотношений, имеющих различный характер (публичный, гражданский), которые образуют юридический состав. Поэтому результат реализации публичных прав и исполнения публичных обязанностей в рамках публичного правоотношения в этом случае является предпосылкой возникновения, изменения, прекращения гражданских прав и обязанностей. Указанный результат действий в рамках публичного правоотношения является единственным формальным сходством с результатом осуществления гражданского обязательственного правоотношения. Таким образом, примеры реализации указанных публичных прав и исполнение публичных обязанностей входит в содержание публичного обязательства, а не гражданского.

Публичное обязательство (обеспечение земельными участками, расположенными на территории соответствующего публичного образования, жилыми помещениями отдельных категорий граждан, предоставление социальных

²⁶⁶ Гражданское право / под. ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. СПб., 1996–. Ч. 1. 1996. С. 423.

льгот, гарантий и т. д.) отличает то, что у субъекта публичной власти имеется публичная обязанность принять решение, предусмотренное нормой права, которое, в свою очередь, может порождать имущественные последствия. Принятие соответствующего решения, действия, (бездействия) в рамках административной процедуры субъектом публичной власти может в некоторых случаях являться лишь условием возникновения гражданских прав и обязанностей, но не гражданской правовой обязанностью субъекта публичной власти.

По нашему мнению, в указанных случаях отсутствует спор о частных гражданских правах, свободах и законных интересах, поскольку реализация публичных полномочий и принятие соответствующего решения органом публичной власти как раз и будет, в силу ст. 8 ГК РФ, являться основанием для возникновения частных гражданских прав, свобод, законных интересов у обратившегося в суд лица. До этого момента такие объекты судебной защиты как нахождение на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, получение различных мер социальной поддержки со стороны публичного образования; предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и т. п., являются ничем иным как субъективными публичными правами, свободами, законными интересами по приобретению благ, гарантированных публичным образованием, при условии реализации установленной административной процедуры²⁶⁷. Аналогичного подхода придерживался ВС РФ: определение от 28 дек. 2016 г. № 3-КГ16-4; определение от 6 июля 2016 г. № 83-КГ16-5; определение 28 мая 2014 г. № 11-КГ14-1; определение от 6 июля 2007 г. № 41-В07-25 и др.²⁶⁸ С принятием КАС РФ данный подход сохранился по некоторым категориям споров, в частности, о предоставлении в собственность земельного участка в связи с оспариванием отказа органа местного

²⁶⁷ Величко М. Б. Конкуренция видов судопроизводств ... С. 191.

²⁶⁸ Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 28 дек. 2016 г. № 3-КГ16-4 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 6 июля 2016 г. № 83-КГ16-5 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

самоуправления в его предоставлении (определение ВС РФ от 18 авг. 2017 г. № 308-ЭС17-10394).

Таким образом, имущественный характер не только не является исключительным признаком спора о гражданских правах и обязанностях, но и единственным признаком гражданского обязательственного правоотношения, поскольку имущественный характер может присутствовать в публичных правах и обязанностях, возникающих из публичных правоотношений²⁶⁹.

Из того, что не всякое правоотношение является гражданским обязательством, следует, что тем более им не может являться публичное правоотношение, в рамках которого принят акт субъекта публичной власти.

В ст. 8 ГК РФ указано, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления, равно как из судебного решения, установившего гражданские права и обязанности. Публичный характер правоотношения по принятию судебного решения в этом случае ни у кого не вызывает сомнения. Такой же публичный характер имеют споры об оспаривании актов субъектов публичной власти, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей.

Кроме того, если сравнивать действие позитивного правового регулирования, касающегося сделок участников частного гражданского оборота, и решения, действия (бездействия) субъектов публичной власти, как основания возникновения гражданских прав и обязанностей, предусмотренные ст. 8 ГК РФ, то они различны. Так, сделки рассматриваются как основания возникновения гражданских прав и обязанностей, если они не противоречат закону, при этом в гражданском праве действует принцип «разрешено все, что прямо не запрещено законом». Акты органов государственной власти и местного самоуправления являются основанием возникновения гражданских прав и обязанностей, если они предусмотрены законом в качестве таких оснований (ст. 8 ГК РФ). При этом в публичном праве действует принцип «разрешено только то, что прямо

²⁶⁹ Величко М. Б. Риск правильного определения вида судопроизводства ... С. 433.

предусмотрено законом», а также презумпция о том, что акты субъекта публичной власти, принятые в случаях, предусмотренных законом, считаются законными до тех пор, пока они не признаны недействительными, т. е. презумпция законности данных актов.

Указанные различия в действии материального правового позитивного регулирования, связанные с действием вышеуказанных принципов, касающихся правоприменительных актов в гражданском праве и публичном праве, по нашему мнению, должны обуславливать различие механизмов принудительной реализации субъективных прав, свобод, законных интересов, возникающих из регулятивных материальных гражданских и публичных правоотношений. Поэтому опровержение презумпции законности актов субъектов публичной власти должно осуществляться судами общей юрисдикции с использованием судебного механизма, отличного от механизма защиты гражданских прав, свобод, законных интересов, т. е. в порядке КАС РФ.

Например, позитивный результат реализации административной процедуры в рамках публичного правоотношения предусматривает передачу публичных имущественных благ частному субъекту, оборот которых в дальнейшем регулируется гражданским правом, в том числе разделом о гражданских обязательствах. Поэтому до разрешения публичного спора обращение в суд в порядке гражданского судопроизводства с требованием о признании за ним гражданского права, которое на момент такого обращения еще не возникло, является беспредметным, поскольку его возникновение может быть только результатом оказания публичной услуги.

Кроме того, удовлетворение такого требования, вопреки вышеприведенной логике, в гражданском судопроизводстве ставит такое лицо в неравное положение с другим лицом, которое выполнило правомерные требования административной процедуры: представило субъекту публичной власти необходимые документы, совершило определенные действия, однако задержка их получения обусловлена очередностью их предоставления (например, получение места в муниципальном дошкольном образовательном учреждении по достижении ребенком возраста

1,5 лет, обеспечение отдельных категорий граждан путевками на санаторно-курортное лечение и т. п.).

Публичному интересу будет соответствовать получение публичных имущественных благ в результате совершения заинтересованным в них лицом всех действий, предусмотренных административной процедурой, поскольку публичный интерес заключается в обеспечении равного доступа к получению и рациональном использовании публичных благ.

Таким образом, требование об оспаривании решений, действия (бездействия) вне зависимости от того, имеют ли они связь с гражданскими правами и обязанностями, напрямую не направлено в защиту права, возникшего из гражданского обязательственного правоотношения в смысле ст. 307 ГК РФ, так как в публичном правоотношении отсутствует активный элемент гражданского обязательственного правоотношения: гражданин или организация не обладают правом требования в отношении субъекта публичной власти передать в виде возврата долга по обязательству какое-либо конкретное имущество²⁷⁰. Указанный активный элемент, отличающий правоотношение от обязательства, выделяет М.А. Рожкова²⁷¹.

При тех данных, что публичное образование не является участником гражданского оборота, действующее в лице своих органов в порядке и на условиях гл. 5 ГК РФ, связь оспариваемого акта субъекта публичной власти с гражданскими правами и обязанностями не влечет приобретение спором частного гражданского характера.²⁷²

Такие споры подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства, поскольку отмеченная связь оспариваемых действий, решений субъекта публичной власти с имущественными последствиями не позволяет

²⁷⁰ Величко М. Б. Риск правильного определения вида судопроизводства... С. 432.

²⁷¹ Рожкова М. А. К вопросу об обязательствах ...

²⁷² Величко М. Б. Риск правильного определения вида судопроизводства... С. 432.

относить данные споры к спорам о гражданских правах, прежде всего в связи с тем, что в данных спорах отсутствует должник-кредитор, как в гражданских²⁷³.

Примером решений субъекта публичной власти, принятых в рамках гражданского обязательства, являются споры об оспаривании решения об отказе от муниципального контракта, рассмотрение которых в порядке ГПК РФ соответствует правовой природе спора²⁷⁴.

Примером акта, принятого в рамках публичного обязательства, является решение о предоставлении жилого помещения по договору социального найма. Указанный пример также демонстрирует его взаимосвязь со сделкой. На практике требование об оспаривании решения органа власти о предоставлении жилого помещения предъявляется как самостоятельное, наряду с требованием о признании недействительным договора социального найма²⁷⁵, или оно суду вообще не заявляется, поскольку предъявляется только требование о признании недействительным договора социального найма²⁷⁶.

Основанием заключения договора социального найма является принятое с соблюдением требований ЖК РФ решение уполномоченного субъекта публичной власти о предоставлении жилого помещения гражданину, состоящему на учёте в качестве нуждающегося в жилом помещении. Поэтому нарушение требований ЖК РФ при принятии решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма может служить основанием для предъявления в судебном порядке требования о признании этого решения, а также заключённого на его основании договора социального найма недействительными и выселении проживающих в нем лиц.

²⁷³ Там же.

²⁷⁴ Апелляционное определение Томского областного суда от 23 дек. 2020 г. № 33-3163/2020 // Архив Томского областного суда.

²⁷⁵ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 16 июля 2015 г. № 33-10564/2015 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁷⁶ Апелляционное определение Верховного Суда республики Татарстан от 4 апр. 2016 г. № 33-6059/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

Поскольку ЖК РФ не предусматривает оснований, порядка и последствий признания решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма недействительным в п. 23 постановления Пленума ВС РФ от 2 июля 2009 г. № 14 содержится разъяснение о том, что «в случае признания недействительным решения о предоставлении гражданину жилого помещения по договору социального найма признается недействительным также заключённый на основании данного решения договор социального найма²⁷⁷». Таким образом, Верховным Судом РФ отмечено, что указанные требования связаны между собой, признание недействительным договора социального найма является производным от требования о признании акта субъекта публичной власти недействительным.

Вместе с тем признание решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма по основанию нарушения административного порядка предоставления жилого помещения свидетельствует о публичном характере данного спора. Так, акт о предоставлении жилого помещения по договору социального найма является публично-правовым правоприменительным актом, принятым в результате осуществления административной процедуры в рамках публичного правоотношения. Предметом данного правоотношения является субъективное публичное право на предоставление жилого помещения, а не субъективное гражданское право на жилое помещение. В данном правоотношении субъект публичной власти участвует как лицо, осуществляющее властные полномочия по управлению публичными имущественными благами, обеспечивая справедливое и рациональное их распределение с учётом очередности, поддержки малоимущих граждан и других условий.

²⁷⁷ П. 23 В: О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса РФ : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

Поэтому следует вывод о том, что разрешение публично правового требования является первичным, а признание недействительным договора социального найма и выселение – производным от него.

Таким образом, следует согласиться с Верховным Судом РФ в том, что «указанные требования связаны между собой, в целях правильного и своевременного рассмотрения разрешения дела они подлежат рассмотрению судом в одном исковом производстве»²⁷⁸. Однако, по нашему мнению, поскольку спор об оспаривании решения о предоставлении жилого помещения является публичным, указанный спор подлежит рассмотрению по КАС РФ. Следует отметить, что при этом нет необходимости в разъяснении о том, что к требованиям о признании недействительными указанных решений подлежат применению по аналогии ст. 168 ГК РФ²⁷⁹, т. к. подлежат применению нормы абз. 6 ст. 12 ГК РФ, ст. 13 ГК РФ и пп. 2 п. 1 ст. 124 КАС РФ. Разрешение указанного требования в качестве самостоятельного является обязательным, поскольку другие: признание договора недействительным, выселение, обеспечение иным жилым помещением – являются производными от него.

Также в п. 23 постановления Пленума ВС РФ от 2 июля 2009 г. № 14 указано, что последствием признания недействительным решения о предоставлении гражданину жилого помещения по договору социального найма и заключённого на основании него договора социального найма, является выселение проживающих в жилом помещении лиц «в ранее занимаемое ими жилое помещение, а в случае невозможности выселения в ранее занимаемое жилое помещение им, исходя из конкретных обстоятельств дела, может быть предоставлено жилое помещение, аналогичное ранее занимаемому (п. 2 ст. 167 ГК РФ)». Вместе с тем такое последствие признания недействительными решения и договора социального найма жилого помещения не вытекает из п. 2 ст. 167 ГК РФ. Вместе с тем

²⁷⁸ П. 23 в: О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса РФ ...

²⁷⁹ Там же.

возложение на субъект публичной власти, исходя из конкретных обстоятельств дела, обязанности предоставления другого жилого помещения, аналогичного ранее занимаемому, укладывается в последствия признания незаконным решения субъекта публичной власти, которые указаны в пп. 1 п. 3 ст. 227 КАС РФ.

Таким образом, мы приходим к следующим выводам:

При дифференциации видов споров – гражданского и административного – необходимо учитывать, что публичные правовые отношения опосредуют публично-правовое управленческое воздействие на социальные отношения, возникающие по поводу удовлетворения потребностей в публичных имущественных благах, контроля за использованием частных имущественных благ, закрепляют возможность и порядок их использования, компетенцию субъекта публичной власти. Предоставление публичных имущественных благ или контроль за использованием частных имущественных благ в рамках публичного правоотношения обусловлены публичным интересом.

Дополнительными критериями дифференциации гражданского и административного судопроизводства по спорам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, связанных с защитой имущественных прав, рассматриваемых судами общей юрисдикции, являются:

- 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. 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. 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;

- сущность обязательства гражданского (оформление актов экономического обмена, правоотношение, в рамках которого кредитор вправе требовать от должника совершения определенных действий и обусловленного этим воздержания от совершения каких-либо действий, непосредственно связанных с перемещением имущества и результатов труда между участниками) или публичного, в рамках которого регулируется юридически значимое поведение

индивида, направленное на получение публичного имущественного блага или обусловленное иной выгодой, в том числе при использовании частного блага, обеспеченные правом требования соответствующего поведения субъекта публичной власти, на которого возложена публичная обязанность принять решение, предусмотренное нормой права, которое в свою очередь, может породить имущественные последствия.

В связи с отпочкованием административного из гражданского судопроизводства, из последнего подлежат исключению как возникающие из публичных правоотношений экологические споры (упомянуты в ст. 22, 37, 45 ГПК РФ), а также споры о внесении исправлений или изменений в запись акта гражданского состояния (гл. 36 ГПК РФ), о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении (гл. 37 ГПК РФ), поскольку при их рассмотрении требуется осуществление прямого судебного контроля за соответствием действий их участников публичным интересам, в том числе субъектов, наделенных публичными полномочиями²⁸⁰.

Другие примеры споров о публичном праве, свободе, законном интересе, которые необоснованно рассматриваются как споры о частном праве, свободе, законном интересе, подлежащие отнесению к публичным спорам следующие:

1) о регистрации транспортных средств в ГИБДД, аннулировании права управления транспортным средством²⁸¹;

2) об обязанности к исполнению обязанности в натуре, возникающей в связи с неисполнением или ненадлежащим осуществлением публичной обязанности субъектами публичной власти (например, об обязанности ликвидировать свалку²⁸²,

²⁸⁰ Величко М. Б. Конкуренция видов судопроизводств ... С. 190.

²⁸¹ Апелляционное определение Приморского краевого суда от 21 апр. 2016 г. № 33а-3921 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан от 4 авг. 2016 г. по делу № 33а-3124 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁸² Определение Ленинградского областного суда от 24 марта 2016 г. № 33а-1962/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

привести дороги и уличную дорожную инфраструктуру в соответствие с требованиями ГОСТ);

3) о постановке граждан на учет в целях получения ими социальных благ, гарантий и разного рода поддержки со стороны публичного образования (например, постановка на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий²⁸³, предоставление субсидии²⁸⁴ и т. д.);

4) о социальном и пенсионном обеспечении;

5) земельные споры, связанные с отказом в предоставлении земельных участков, находящихся в собственности публичного образования; если отсутствуют третьи лица, заявляющие притязания о наличии у них частных гражданских прав на земельный участок, исключающих принадлежность публичному образованию полномочий по его распоряжению²⁸⁵;

б) требования в защиту неопределенного круга лиц и одновременно публичных интересов²⁸⁶ (например, принудительное помещение гражданина в туберкулезное лечебное учреждение²⁸⁷, обязанность граждан и юридических лиц обеспечить здания пожарным охранным оборудованием, когда такое требование

²⁸³ Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 17 окт. 2016 г. по делу № 4Г-8177/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Московского областного суда от 30 марта 2016 г. по делу № 33-8416/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁸⁴ Апелляционное определение Верховного Суда Рос. Федерации от 6 апр. 2016 г. по делу № 44-АПГ16-8 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Верховного Суда Рос. Федерации от 16 марта 2016 г. по делу № 44-АПГ16-2 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Томского областного суда от 29 сент. 2017 г. № 33-3079/2017 // Архив Томского областного суда.

²⁸⁵ Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 30 нояб. 2016 г. по делу № 53-КГ16-25 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁸⁶ Апелляционное определение Томского областного суда от 7 июля 2017 г. № 33-2048/2017 // Архив Томского областного суда.

²⁸⁷ Апелляционное определение Томского областного суда от 29 сент. 2017 г. № 33-2997/2017 // Архив Томского областного суда.

установлено нормами права в целях обеспечения безопасности здоровья и имущества граждан);

7) оспаривание предписаний трудовой инспекции, выданное по результатам рассмотрения индивидуального трудового спора работника и работодателя²⁸⁸;

8) о прохождении муниципальной и государственной службы;

9) связанные с приватизацией жилых помещений, обусловленные осуществлением публичной административной процедуры передачи имущества публичного образования в частную собственность;

10) о сохранении жилого помещения в перепланированном и (или) переустроенном состоянии, приведении жилого помещения в прежнее состояние, существовавшее до самовольной перепланировки, о сносе или признания права собственности на самовольно возведенный объект недвижимости;

11) об изъятии жилых помещений и земельных участков для муниципальных или государственных нужд.

12) ряд других, связанных с разрешением вопроса об излишней свободе усмотрения субъекта публичной власти, приводящей к нарушению субъективных прав, свобод, законных интересов, или иному противоречию поведения участников публичного правоотношения публичному интересу²⁸⁹.

²⁸⁸ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 дек. 2016 г. № 75-КГ16-14 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁸⁹ Величко М. Б. Обзор и анализ основных критериев ... С. 153 ; Его же. Сравнительный анализ контрольной функции ... С. 27 ; Его же. Использование правовой категории ... С. 137 ; Его же. Отдельные проблемы механизма судебной защиты ... С. 57–58.

Глава 3. Преимущества и недостатки защиты имущественных прав в административном и гражданском судопроизводстве

§ 3.1. Правильный выбор формы судопроизводства как способ минимизации негативных процессуальных рисков

Правовое регулирование стремится минимизировать процессуальные риски, а также использует механизмы перераспределения рисков наступления негативного правового результата между сторонами. Среди процессуальных рисков и факторов, их порождающих, выделяют в том числе следующие: сложность и противоречивость материального правового регулирования, влечет риск неправильного определения обстоятельств, имеющих значение по делу; наличие необходимого объема доказательств, имеющихся у лиц, участвующих в деле – риск непредставления доказательств, умолчания о значимом для рассмотрения дела факте; практика применения норм материального права – риск выбора основания требований, надлежащего ответчика; фактическое процессуальное поведение лиц, участвующих в деле, а также процессуальное взаимодействие сторон и других лиц, участвующих в деле – риск неполного выяснения обстоятельств, имеющих значение по делу; наличие факторов абсолютной случайности, лежащих вне сферы волевого контроля лиц, участвующих в деле и др.²⁹⁰. И.В. Решетниковой справедливо отмечено, что «правовое регулирование должно причинно-следственной связью соединить возможные модели поведения субъекта и наступление негативного для него последствия»²⁹¹. Минимизировать риски позволяет правильный выбор форм судопроизводства, которые предоставляют различные возможности влиять на процессуальное поведение участников процесса, что позволяет наиболее эффективно обеспечить достижение целей правосудия. Правильное определение

²⁹⁰ Юдин А. В. Категория «риск» в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2014. № 5. С. 11.

²⁹¹ Решетникова И. В. Теория процессуального риска // Закон. 2012. № 6. С. 117.

вида судопроизводства обеспечивает индивидуализацию процессуально-правового регулирования, позволяя рассмотреть дело в процессуальной форме, наиболее отвечающей характеру возникшего спора и обеспечивающей оптимальный баланс соотношения интересов спорящих сторон.

Перечисленные риски, которые присутствуют среди прочих иных в гражданском судопроизводстве, в результате процессуального регулирования в административном судопроизводстве в значительной степени минимизированы, что обусловлено необходимостью защиты публичного интереса, обеспечения равенства и справедливости, поддержания доверия граждан и их объединений к деятельности государства и его должностных лиц.

Несмотря на то, что с принятием КАС РФ форма административного судопроизводства получила не только эффективные рычаги для защиты публичных прав, свобод и законных интересов, но и связанных с ними имущественных прав, ряд категорий дел, ранее рассматривавшихся в порядке главы 25 ГПК РФ как споры, возникающие из публичных правоотношений, стали рассматриваться как частные гражданские споры, в частности, об оспаривании решений, связанных с предоставлением земельных участков, постановкой на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий. Другие споры, возникающие из регулятивных публичных правоотношений по исполнению властно-распорядительных полномочий органов власти, как возмещение вреда в связи с ненадлежащими условиями содержания в местах лишения свободы, возмещение убытков в связи с признанием недействительными решений, действий (бездействия) органа власти, в большинстве субъектов РФ рассматриваются в гражданской исковой форме защиты²⁹², иные примеры, к сожалению, немногочисленны²⁹³.

²⁹² Апелляционное определение Омского областного суда от 5 мая 2016 г. № 33-3813/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 20 мая 2016 г. по делу № 33-7983/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

²⁹³ Судебные акты, рассмотревшие как спор, возникший из публичных правоотношений, 1) в порядке гл. 25 ГК РФ: Апелляционное определение Челябинского областного суда от 9 июля

Проанализированные в предыдущем параграфе споры, связанные с правом на пенсию и социальное обеспечение, о признании права на самовольно перепланированный или возведенный объект недвижимости, изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд по-прежнему рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства.

Полагаем, что рассмотрение указанных споров в порядке гражданского судопроизводства нецелесообразно и нелогично с точки зрения процессуального регулирования.

Основные процессуальные особенности административного судопроизводства, позволяющие более эффективно рассматривать и разрешать административные споры, по сравнению с гражданским судопроизводством, следующие:

1. В соответствии с положениями ст. 8, 11 ГК РФ суд в порядке административного судопроизводства обеспечивает проверку законности и обоснованности действий субъектов публичной власти при применении ими административной процедуры, а также соблюдения ее гражданами и объединениями граждан. При этом административное судопроизводство содержит все необходимые рычаги для разрешения искового спора как по требованию, влекущего публичные, так и гражданские правовые последствия: п. 7 ст. 6 КАС РФ о состязательности и равноправии сторон административного судопроизводства при активной роли суда, п. 3 ст. 14 КАС РФ о том, что стороны пользуются

2013 г. № 11-6817/2013 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Верховного Суда Республики Карелия от 28 апр. 2015 г. № 33-1512/2015 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Верховного Суда Республики Карелия от 19 мая 2015 г. № 33-1815/2015 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2020. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та ; Апелляционное определение Верховного Суда Республики Коми от 19 февр. 2015 г. № 33-706/2015 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; 2) с применением 3 месячного срока обращения в суд в порядке КАС РФ : Апелляционное определение Московского городского суда от 30 июня 2016 г. № 4га/5-7458/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

равными правами, в том числе на предоставление доказательств, доводов и объяснений, п. 1 ст. 4, п. 1 ч. 2, ч. 3 ст. 227 КАС РФ об обязанности административного ответчика восстановить нарушенные права, свободы, законные интересы административного истца путем совершения определённых действий или иными способами.

2. В соответствии с п. 3 ст. 196 ГПК РФ в гражданском судопроизводстве суд рассматривает иск по заявленным истцом требованиям по указанным им основаниям и, по общему правилу, в отношении лица, определенного им в качестве ответчика. В силу п. 3 ч. 1 ст. 124 КАС РФ суд в административном судопроизводстве не связан основаниями и доводами административного истца, п. 7 ст. 6 КАС РФ предусматривает принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда. Разрешение вопроса о выборе надлежащего административного ответчика по административному делу зависит от установления и исследования фактических обстоятельств административного дела. Аналогичный вывод содержится в определении ВС РФ от 19 дек. 2016 г. № 88-КГ16-13, из которого следует, что суд обязан разрешить вопрос о надлежащем ответчике²⁹⁴.

3. Решение суда по административным исковым заявлениям обязательно для всех иных субъектов права, в том числе публичных образований, иных органов публичной власти, реализующих компетенцию публичного образования, даже если орган публичной власти не участвовал по делу. Это возможно в силу того, что в соответствии с КАС РФ суд обязан по своей инициативе привлечь надлежащего ответчика — представителя публичного образования, а ГПК РФ такой обязанности не предусматривает. Таким образом, решения, принятые в порядке гражданского судопроизводства, не имеют преюдициального характера, если по делу участвовал ненадлежащий ответчик в качестве представителя публичного образования, который в силу этого не присутствовал в судебном разбирательстве и не

²⁹⁴ Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 19 дек. 2016 г. № 88-КГ16-13 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

представлял доказательства, в том числе о том, что спорный вопрос не относится к его полномочиям. У суда в соответствии с ГПК РФ, отсутствуют основания для истребования данных доказательств по собственной инициативе, в отличие от КАС РФ.

4. Если для гражданской процессуальной формы судопроизводства, как отмечал, в частности, Е.А. Нефедьев, характерно то, что «прямое принуждение к совершению тех или иных действий заменяется указанием в законе невыгодных последствий, которые наступают для тяжущихся при их несовершении»²⁹⁵, то для административного судопроизводства, в целях достижения баланса частного и публичного интереса, напротив, характерно использование в определенных случаях прямого принуждения. Так, меры процессуального принуждения предусмотрены в административном судопроизводстве, в том числе при уклонении субъектом публичной власти от совершения таких процессуальных действий, как явка в суд и предоставление доказательств по делу²⁹⁶.

5. Риск непредставления доказательств в административном судопроизводстве восполняется активной ролью суда, который обязан их истребовать по собственной инициативе, в гражданском судопроизводстве – возложением негативных последствий на стороны. Суд осуществляет по собственной инициативе сбор доказательств, признает обязательной явку в судебное разбирательство субъекта публичной власти не только в целях оказания содействия стороне, не наделенной властными полномочиями, реализуя принцип доступности правосудия, но и для достижения задачи правильного и своевременного рассмотрения и разрешения правового спора в сфере публичного управления. Как в гражданском, так и административном судопроизводстве, обязанность по определению предмета доказывания возложена на суд, при определении которого в обоих видах судопроизводства учитываются доводы иска, возражения на него, нормы права, подлежащие применению. Так, в силу п. 2 ст. 56

²⁹⁵ Нефедьев Е. А. Учебник русского гражданского судопроизводства. Краснодар, 2005. С. 255.

²⁹⁶ Величко М. Б. Отдельные особенности административного судопроизводства ... С. 429.

ГПК РФ суд определяет предмет доказывания по делу, распределяет между сторонами обязанности по доказыванию, ставит на обсуждение сторон обстоятельства, имеющие значение по делу, и предлагает им представить доказательства по ним, даже если стороны на них не ссылались. Однако в гражданском судопроизводстве обязанность по представлению доказательств и риск недоказанности обстоятельств, подлежащих доказыванию сторонами в соответствии с распределенными судом между ними обязанностями по доказыванию, во всяком случае лежит на сторонах. Аналогичный вопрос по определению предмета доказывания и распределения обязанностей по доказыванию обстоятельств, имеющих значение по делу, в КАС РФ регламентирован по-иному. Так, согласно ст. 62 КАС РФ, лица, участвующие в деле, обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основания своих требований или возражений, если иной порядок распределения обязанностей доказывания по административным делам не предусмотрен настоящим Кодексом (п. 1). Обязанность доказывания законности оспариваемых актов, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные субъекты публичной власти обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений (п. 2). Суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании актов, решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных субъектами публичной власти (п. 3). При определении обязанности суда по формированию предмета доказывания в административном судопроизводстве (при разрешении конфликта между частным интересом и публичным), в отличие от гражданского (при разрешении конфликтов между частными интересами), на первый план выходит не позиция сторон по делу, а установление частного и публичного интереса, определение баланса между ними, для чего возникает необходимость проверки поведения обоих участников спорного регулятивного материального публичного правоотношения на соответствие

нормам права, независимо от их доводов. Обязанность субъекта публичной власти надлежащим образом представлять публичный интерес в таком правоотношении обуславливает отмеченные особенности распределения обязанности по доказыванию, закрепление более активной роли суда в административном судопроизводстве по сравнению с гражданским. В соответствии с п. 7 ст. 6 КАС РФ суд обязан принимать все установленные законом меры для выяснения действительных обстоятельств дела.

6. Неприменение в административном судопроизводстве доказательственных фикций в случае уклонения субъекта публичной власти от предоставления доказательств и явки в судебное разбирательство. Подобные доказательственные фикции возможно применять в гражданском судопроизводстве при разрешении спора, когда сталкиваются интересы участников частных гражданских правоотношений, имеющих принадлежащий только им частный интерес, противоположный друг другу. При рассмотрении публичного спора по поводу оспаривания действия (бездействия) субъекта публичной власти в рамках публичного правоотношения противоборство может осуществляться между частным интересом отдельного индивида и публичным интересом в том числе по поводу публичных имущественных благ, их рационального использования и воспроизводства в целях обеспечения жизнедеятельности и развития всего общества и каждого индивида в отдельности²⁹⁷. Поэтому баланс между частным и публичным интересом подлежит определению даже в случае уклонения субъекта публичной власти от представления публичного интереса, он устанавливается судом по каждому публичному спору, независимо от позиций сторон.

7. Административное судопроизводство, в отличие от гражданского, предусматривает возможность расширения действия субъективных пределов преюдиции судебного решения по административному делу, распространяя ее не только на лиц, с участием которых принят судебный акт, вступивший в законную

²⁹⁷ Величко М. Б. Отдельные особенности административного судопроизводства ... С. 430.

силу, но также «лиц, относящихся к той же категории». В науке гражданского процесса и судебной практике устоялось представление о том, что преюдиция не должна умалять принципы состязательности и равноправия сторон, условиями её применения являются следующие: преюдициальные обстоятельства должны быть установлены в результате процедуры судебного доказывания, включающей исследование и оценку судебных доказательств лицами, участвующими в деле, обеспечение участников по делу правом на ознакомление с ними, их изучение, выражение мнения об их доказательной силе, закрепление результатов исследования доказательств в судебном акте. Лицу, которое не было привлечено к участию в деле, должна быть предоставлена возможность оспорить такие обстоятельства. Таким образом, распространение преюдиции на лиц, не участвующих в деле, не должно нарушать фундаментальный принцип правосудия – состязательность. Поэтому преюдиция судебного решения по административному спору должна обуславливаться теми же посылками, что и активная роль суда – необходимостью установления частного и публичного интересов, а также определения баланса между ними, в связи с чем суд не связан основаниями и доводами требований, вправе истребовать доказательства по своей инициативе, привлекать к участию в деле по своей инициативе надлежащего ответчика. Поэтому решение вопроса о возможности распространения преюдиции на иных лиц, не участвовавших при принятии решения, должно исходить из тех же предпосылок, обеспечивающих надлежащее представление публичного интереса. Таким образом, судебное решение не может породить последствия для граждан, организаций, в том числе относящихся к категории коллективных истцов, которым принадлежит право выбора представления своих субъективных прав, свобод, законных интересов в составе коллективного административного иска или самостоятельного административного иска, а также субъектов публичной власти, не являющихся участником спорного публичного материального правоотношения. Вместе с тем, судебное решение будет иметь преюдициальное значение для субъектов публичной власти, которые не участвовали при рассмотрении административного спора, если им переданы полномочия, являвшиеся предметом

спора с участием другого субъекта публичной власти, после его разрешения²⁹⁸.

8. В гражданском судопроизводстве истец помимо обоснования принадлежности ему прав, свобод, законных интересов и доказывания их нарушения, в отличие от административного истца, не являющегося субъектом публичной власти, также должен обосновать, что обязанность по их восстановлению лежит на ответчике, а также, что его действия не соответствуют нормам права.

9. 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 в силу п. 2, 3 ст. 227 КАС РФ 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. Признав несоответствующим закону решение, действие, (бездействие) субъекта публичной власти, суд может признать его недействительным и отменить, а также в административных исках о присуждении может обязать субъект публичной власти совершить конкретное действие, принять определенное решение или изменить акты субъекта публичной власти в случае, если такое индивидуальное регулирование непосредственно предусмотрено административной процедурой и судом установлены все обстоятельства, служащие основанием материальных публичных правоотношений. При таких обстоятельствах суд вправе по своей инициативе указать административному ответчику на необходимость принятия решения о восстановлении права, устранения допущенного нарушения, совершения им действий в интересах административного истца, независимо от того, содержатся

²⁹⁸ Величко М. Б. Отдельные особенности административного судопроизводства ... С. 431.

ли соответствующие требования в административном иске. Такой судебный контроль призван ограничить излишнюю степень свободы иных органов власти, снижающую эффективность правотворческой и правоприменительной деятельности, в конечном итоге приводящей к нарушению прав и правовых интересов граждан и юридических лиц, снижению доверия к государству и органам власти²⁹⁹.

10. Следующая особенность судебного решения по административному делу заключается в том, что, в отличие от гражданского судопроизводства, суд не может указать в решении, что, если ответчик его не исполнит, то указанные в нем действия, направленные на восстановление прав истца, может совершить он сам (ст. 201 ГК РФ).

Приведем примеры из судебной практики:

В первом примере гражданин, обратившись в порядке гражданского судопроизводства с требованиями о признании незаконным решения органа власти об отказе в постановке на учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и возложении на ответчика указанной обязанности, не смог указать основания постановления его на такой учет, предусмотренные ст. 51 ЖК РФ, а также возложения данной обязанности на орган, указанный им в качестве ответчика. Исковые требования обоснованы были только тем, что им представлялись все необходимые документы для решения указанного вопроса в орган местного самоуправления, а его отказ со ссылкой на непредставление полного пакета документов не обоснован. Судебная коллегия Томского областного суда нашла основания только для признания незаконным решения об отказе в постановке на учет в связи с необоснованным возложением обязанности по предоставлению документов, которые орган обязан запросить самостоятельно, в остальной части об обязанности поставить на учет истцу отказано в связи с тем, что процессуальные основания для выхода за пределы как доводов апелляционной жалобы, так и исковых требований отсутствовали, а истец,

²⁹⁹ Ершов В. В. Указ. соч. С. 45–46.

несмотря на наличие по делу совокупности фактических обстоятельств, с которыми нормы права связывают основания постановки на такой учет, в исковом заявлении их не указал³⁰⁰.

Особое недоумение вызывает рассмотрение подобной категории споров в гражданском процессуальном порядке в случаях, когда орган власти не оспаривает наличие у гражданина права стоять на таком учете, а возражения противной стороны сводятся исключительно к нарушению административной процедуры по предоставлению полного пакета документов, необходимых для рассмотрения данного вопроса³⁰¹.

Следующим из числа примеров споров, которые необоснованно рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства, являются споры по искам о возложении обязанности привести дорожное покрытие улиц в соответствие с установленными требованиями путем устранения повреждений покрытия проезжей части или обустройства недостающими элементами дорожной инфраструктуры. Рассмотрение подобных требований в форме гражданского судопроизводства обусловлено выводом о гражданской правовой природе требования о присуждении к исполнению обязанности, поскольку оно предусмотрено ст. 12 ГК РФ в качестве способа защиты гражданских прав. При этом рассмотрение таких дел в порядке гражданского судопроизводства менее эффективно, в частности, в связи с отсутствием в данном виде судопроизводства возможностей оперативно, т. е. непосредственно самим судом определить лицо, обязанное устранить выявленные нарушения. Вместе с тем определение надлежащего административного ответчика вызывает сложность не только для административного истца, но и суда. Так, в качестве ответчика по таким делам привлекаются: организации, с которыми заключены контракты по содержанию и

³⁰⁰ Апелляционное определение Томского областного суда от 20 янв. 2017 г. № 33-149/2017 // Архив Томского областного суда.

³⁰¹ Апелляционное определение Омского областного суда от 5 мая 2016 г. № 33-3813/2016 ... ; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 20 мая 2016 г. по делу № 33-7983/2016 ...

ремонту дорог, улично-дорожной сети, структурные подразделения органа, которым переданы функции по содержанию и ремонту³⁰²; соответствующий орган государственной власти или местного самоуправления, к компетенции которых в соответствии с нормативными правовыми актами отнесено осуществление данных полномочий, а потому несущие ответственность как за организацию, так и надлежащее осуществление данной деятельности³⁰³, или используется комбинированный подход, когда осуществление деятельности и проведение работ возлагается на организацию или структурное подразделение, созданное полномочным органом государственной власти или органом местного самоуправления, а финансирование – на такой орган³⁰⁴. Судебная коллегия Томского областного суда, установив, что участие в организации деятельности по осуществлению ремонта и содержанию автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования «Город Томск» относится к вопросам местного значения, решение которых нормами права возложено на органы местного самоуправления, к которым относится администрация г. Томска, исходила из того, что выбор способа осуществления данных обязанностей (делегирование полномочий, создание специализированных организаций, отраслевых (функциональных) органов администрации) не освобождает орган местного самоуправления от ответственности за неисполнение данных обязанностей, а потому отвергла доводы ответчика о том, что администрация не является надлежащим ответчиком, поскольку функции по ремонту дорог переданы её структурному подразделению, являющемуся муниципальным учреждением и самостоятельным юридическим лицом. Таким образом судебная коллегия фактически пришла к выводу о публично-правовой природе регулятивного

³⁰² Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 26 мая 2016 г. № 33-9773/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

³⁰³ Апелляционное определение Томского областного суда от 28 окт. 2016 г. № 33-4064/2016 // Архив Томского областного суда.

³⁰⁴ Апелляционное определение Курганского областного суда от 31 мая 2016 г. № 33-1987/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

материального правоотношения, из которого возник правовой спор³⁰⁵.

Приведем примеры трудностей, возникающих при применении способа защиты – признание права на пенсионное обеспечение в гражданском судопроизводстве, которые не возникли бы в случае их рассмотрения в административном судопроизводстве в качестве правового последствия разрешения требования об оспаривании решения пенсионного органа, принятого в отношении пенсионных прав гражданина.

В административном судопроизводстве, в отличие от гражданского, на суд, признавший поведение субъекта публичной власти неправомерным, возлагается обязанность определить действия административного ответчика, необходимые для восстановления нарушенного права гражданина (ст. 227 КАС РФ). Это позволяет гражданину избежать необходимости обращения с несколькими исками в порядке гражданского судопроизводства, каждый раз указывая на действия, которые он просит суд обязать совершить такого ответчика, поскольку суд в данном судопроизводстве связан основаниями и доводами истца (ч. 3 ст. 196 ГПК РФ).

В нашем примере гражданин, не согласившись с решением пенсионного органа об отказе в назначении пенсии по старости досрочно, заявил требования о включении периодов работы в специальный трудовой стаж, дающий право на назначение трудовой пенсии по старости досрочно, которые исключены из подсчета пенсионным органом, а также о назначении трудовой пенсии по старости с момента обращения в пенсионный орган, поскольку они необоснованно не учтены пенсионным органом. Проблема возникает, когда часть периодов, указанных гражданином в качестве спорных, не подлежит включению в специальный стаж, поэтому право на назначение пенсии досрочно с момента обращения в пенсионный орган у гражданина отсутствует, но оно имеется у гражданина на момент рассмотрения дела судом с учетом оценки дополнительного периода трудовой деятельности, не указанного истцом, связанного с продолжением

³⁰⁵ Апелляционное определение Томского областного суда от 28 окт. 2016 г. № 33-4064/2016 ...

работы в должности, характер которой учтен пенсионным органом как дающий право на досрочную пенсию. Иные периоды работы могут быть не указаны в обосновании иска, поскольку для права на досрочное назначение пенсии достаточно указанных истцом периодов, как необоснованно исключённых из подсчета ответчиком, поскольку истец полагает, что все они будут включены судом. Учет дополнительных периодов работы при рассмотрении спора в порядке гражданского судопроизводства, ограничивающего пределы рассмотрения спора доводами и основаниями, указанными истцом, и возражениями ответчика, обосновывающего правомерность своего решения, проблематичен. Некоторые суды при указанных обстоятельствах отказывают в удовлетворении требования о досрочном назначении трудовой пенсии по старости³⁰⁶, другие идут по пути учета дополнительных периодов работы, подлежащих включению в специальный стаж, дающий право на назначение пенсии по старости досрочно, и назначения пенсии с момента возникновения у гражданина такого права³⁰⁷. В последнем случае возражения пенсионного органа о выходе за пределы заявленных требований при учете дополнительных периодов отклоняются судами со ссылкой на разъяснения, изложенные в Обзоре судебной практики ВС РФ от 7 июня 2006 г., 14 июня 2006 г. при ответе на «вопрос 29»³⁰⁸ о том, что рассматривая спор, возникший в связи с отказом в назначении трудовой пенсии по старости досрочно, суд проверяет обоснованность такого решения пенсионного органа, а также выясняет, имеется ли у гражданина право на назначение пенсии на момент рассмотрения дела судом, при

³⁰⁶ Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 1 нояб. 2017 г. по делу № 33-7594/2017 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Курганского областного суда от 20 июня 2020 г. № 33-1802/2019 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

³⁰⁷ Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 10 апр. 2019 г. по делу № 33-3253/2019 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Томского областного суда от 26 августа 2020 г. № 33-1746/2020 // Архив Томского областного суда.

³⁰⁸ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2006 г., 14 июня 2006 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

наличии которого указывает в решении на дату возникновения этого права. Также суды мотивируют выход за пределы заявленных требований необходимостью применения правовых последствий ненадлежащего исполнения пенсионным органом обязанностей, возложенных на него административной процедурой рассмотрения обращения о назначении пенсии. Т. е. речь в указанном примере может идти только о нарушении субъективного публичного права. Наличие прямой причинно-следственной связи между необоснованным отказом во включении части спорных периодов в специальный стаж и нарушением права гражданина в том случае, когда право на пенсию возникает после принятия оспариваемого решения пенсионным органом, обусловлено неисполнением последним публичной обязанности по осуществлению правильного подсчета стажа и определения даты, с которой у гражданина возникает право на пенсию. Указанные полномочия суда по рассмотрению спора независимо от доводов и возражений его участников предусмотрены административным судопроизводством, обусловлены содержанием судебного контроля в данном виде судопроизводства, которое в приведенном примере эффективнее достигает цели защиты пенсионных прав, чем гражданское судопроизводство, применение которого в данном случае возможно лишь с учетом его адаптации с помощью разъяснений высшей судебной инстанции.

В указанных спорах очевидна недопустимость возложения негативных процессуальных рисков, связанных с представлением доказательств, правильным выбором основания требований на истца, поэтому правильное рассмотрение данных споров в порядке гражданского судопроизводства возможно только при его соответствующей адаптации в сторону административного судопроизводства.

Положительным примером из судебной практики, когда судом фактически разрешен в порядке публичного судопроизводства спор о принадлежности имущества между взыскателем, должником и третьим лицом в исполнительном производстве, является следующий. В постановлении Президиума ВАС РФ от 22 марта 2012 г. № 6136/11 указано на обоснованность удовлетворения заявления о признании недействительным постановления судебного пристава-исполнителя об отмене актов о наложении ареста (описи имущества), предъявленного по тем

основаниям, что судебному приставу-исполнителю для снятия ареста был предоставлен договор купли-продажи, имеющий признаки мнимой сделки. Заявитель полагал, что договор купли-продажи, подтверждающий принадлежность арестованного имущества третьему лицу, а не должнику, был подписан недобросовестным должником и третьим лицом уже после наложения ареста, поэтому не мог являться основанием для исключения данного имущества из описи арестованного имущества должника. Судом сделаны выводы о том, что доводы заявителя заслуживают внимания, указанный договор купли-продажи недействителен как мнимая сделка, направленная на сокрытие имущества от кредиторов, у судебного пристава-исполнителя не было надлежащих правовых оснований для снятия ареста с имущества должника по исполнительному производству по причине мнимости договора купли-продажи, постановление об отмене актов о наложении ареста (описи имущества) незаконно. Данный пример является спором, имеющим публичный правовой характер, поскольку его разрешение связано с устранением неправомерного оборота имущества в нарушение публичного интереса, он возникает из регулятивного публичного правоотношения по исполнению судебного акта, перераспределением благ в соответствии с судебным актом достигаются публичные интересы по укреплению законности и правопорядка.

Рассмотрение указанного спора в порядке административного судопроизводства оправдано также с точки зрения целесообразности, процессуальной экономии, эффективности и своевременности получения судебной защиты, избавляет взыскателя от необходимости предварительно обращаться с отдельным исковым заявлением в порядке гражданского судопроизводства о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной должником со своим имуществом. Административное судопроизводство в данном случае предоставляет аналогичные права должнику по защите его частных интересов, что и гражданское судопроизводство. Однако при оспаривании им решений и действий судебного пристава-исполнителя, связанных с возникновением, изменением, прекращением гражданских прав и обязанностей,

данная форма в большей степени приспособлена для защиты частного интереса должника, поскольку, в отличие от гражданского судопроизводства, в административном судопроизводстве он освобожден от обязанности доказывания неправомерности действий субъекта публичной власти, повлекших нарушение его имущественных прав.

Поскольку публичные права, свободы, законные интересы как правило являются предпосылками субъективных гражданских прав, свобод, законных интересов, обеспечение их защиты в форме административного судопроизводства предусмотрено в пп. 2 п. 6 ст. 180 КАС РФ, где указано, что суд, исходя из обстоятельств административного дела, разрешает в том числе вопросы об удовлетворение гражданского иска полностью или в части либо отказе в его удовлетворении. Поэтому полагаем, что адаптировать гражданское судопроизводство для рассмотрения споров, имеющих публично-правовой характер, когда гражданские правовые последствия органически связаны с публичным правоотношением, нецелесообразно, поскольку это ухудшает положение граждан и их объединений, по сравнению с процессуальным регулированием, предусмотренным административным судопроизводством³⁰⁹.

§ 3.2 Роль оспаривания решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия, при выборе порядка защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов

Из содержания ст. 11 ГК РФ следует, что гражданские права подлежат защите в судебном порядке в форме гражданского судопроизводства (п. 1 ст. 11 ГК РФ, ст. 3 ГПК РФ) и административном (внесудебном) порядке. В последнем случае решение субъекта публичной власти может быть обжаловано в суд (п. 2 ст. 11 ГК РФ).

³⁰⁹ Величко М. Б. Соединение исковых требований ... С. 142.

В абз. 5 п. 1 Постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» со ссылкой на ст. 8 ГК РФ (гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления) указано, что если исполнение актов государственных органов и органов местного самоуправления привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, то споры по поводу таких актов не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ³¹⁰.

Вместе с тем признание незаконным ненормативного правового акта субъекта публичной власти представляет для истца ценность не само по себе, а только как необходимое условие для удовлетворения связанного с ним имущественного требования, явившегося целью обращения за публичной услугой³¹¹, «его интерес направлен также на то, чтобы побудить орган исполнительной власти совершить в его пользу определённого рода действия»³¹², поэтому указанное разъяснение нуждается в уточнении, поскольку иначе оно подвергает сомнению необходимость рассмотрения публичного спора в порядке гл. 22 КАС РФ.

Ранее мы отмечали, что правовая природа споров об оспаривании актов субъектов публичной власти отличается в зависимости от принятия этих актов в связи с 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

³¹⁰ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сент. 2016 г. № 36.

³¹¹ Скитович В. В. Избранные труды. С. 384 ; Юдин А. В. Режимы совместного и раздельного рассмотрения ... С. 11.

³¹² Скитович В. В. Избранные труды. С. 384.

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).

Кроме того, вышеприведенные положения абз. 5 п. 1 постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36, а также абз. 6 п. 1 постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 (о том, что не подлежат рассмотрению по правилам КАС РФ дела, например, связанные с назначением и выплатой пенсий, предоставлением жилья по договорам социального найма и т.д.) должны учитывать другие разъяснения, изложенные в абз. 4 указанного пункта о том, 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.

Анализ положений ст. 11 ГК РФ является дополнительным аргументом для вывода о том, что гражданские права могут защищаться как в порядке гражданского судопроизводства, так и административного судопроизводства. Однако толкование положения п. 2 ст. 11 ГК РФ, где суд, в котором может быть оспорено решение субъекта публичной власти в отношении гражданских прав, принятое в административном порядке, определяется категорично как суд, осуществляющий гражданское судопроизводство, а не административное судопроизводство, по нашему мнению противоречит логике выделения отдельных видов судебной деятельности, предназначению данных форм судопроизводств, положениям гл. 22 КАС РФ³¹³, регулиующим специальную процедуру такого оспаривания.

³¹³ Кодекс Административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : (в ред. от 11 июня 2022 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

С другой стороны, применение разъяснений абз. 5 и 6 п. 1 постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 ко всем видам споров, связанных с оспариванием актов субъектов публичной власти, влечет негативные последствия, поскольку суды отказывают в принятии административного искового заявления о признании недействительным акта субъекта публичной власти, связанного с гражданскими правовыми последствиями, со ссылкой на ч. 6 ст. 218 КАС РФ на том основании, что данный акт может быть оценен судом в рамках гражданского дела как доказательство³¹⁴. Невозможность оспаривания решения государственного органа, если оно квалифицируется судом как доказательство по гражданскому делу, основано на том, что суд самостоятелен и свободен в оценке доказательств.

Поэтому мы полагаем, что разъяснения абз. 5 и 6 п. 1 постановления Пленума ВС 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).

Механизм защиты имущественных прав, нарушенных принятием незаконных действий, решений (бездействия) субъектом публичной власти, в настоящее время не отличается универсальностью, не обеспечивает единство применения ко всем однородным правоотношениям, поскольку допускает несколько вариантов: 1) оспаривание решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти в порядке административного судопроизводства, а в этом случае, при избрании такого варианта защиты, восстановление имущественных прав производится только в случае удовлетворения первого из перечисленных требований; 2) заявление имущественного требования непосредственно в гражданском судопроизводстве одновременно с оспариванием или без оспаривания указанного решения, действия (бездействия), не связывая себя с

³¹⁴ Определение Рамонского районного суда Воронежской области от 6 окт. 2015 г. по делу № 2-966/2015 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

риском неудовлетворения последнего из перечисленных требований в порядке административного судопроизводства.

Абзацем 6 ст. 12, ст. 13 ГК РФ предусмотрен в качестве одного из способов защиты гражданских прав признание судом недействительным акта государственного органа и органа местного самоуправления. В абз. 13 ст. 12 ГК РФ указан в качестве способа защиты гражданских прав такой способ, как неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону.

Порядок реализации способа защиты в виде неприменения судом акта субъекта публичной власти, противоречащего нормам права, имеющим большую юридическую силу, процессуальным законом не предусмотрен. Вместе с тем, в ст. 11 ГПК РФ, дублирующей положения ст. 120 Конституции РФ, закреплено, что при рассмотрении гражданского спора суд, установив незаконность нормативного правового акта, не применяет его, независимо от того, заявлялись ли требования об его оспаривании или нет.

Поскольку вопрос о неприменении судом акта субъекта публичной власти возникает при разрешении спора о защите гражданских прав, свобод, законных интересов, когда такой спор находится в прямой причинно-следственной связи с указанным актом, то при господстве в настоящее время подхода о достаточности косвенного судебного контроля для проверки законности актов субъектов публичной власти, осуществляемого в порядке гражданского судопроизводства над прямым, осуществляемым в порядке административного судопроизводства, разрешение указанного вопроса фактически не осуществляется в рамках отдельного и самостоятельного способа защиты.

В Постановлении Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» применительно к гражданскому судопроизводству указано, что согласно абз. 13 ст. 12 ГК РФ при рассмотрении споров, связанных с защитой гражданских прав, суд не применяет противоречащий закону акт

государственного органа или органа местного самоуправления, независимо от признания этого акта недействительным.

К способу защиты, предусмотренному абз. 6, 13 ст. 12 ГК РФ (о признании недействительными и неприменении актов публичной власти) в порядке гражданского судопроизводства прибегают в целях восстановления имущественных прав, свобод, законных интересов. Поэтому некоторые ученые, например, А.В. Бондаренко, И.А. Приходько, В.М. Столяренко и др., отмечая тесную связь действия (бездействия), решения субъектов публичной власти с правами граждан и организаций, приходят к выводу о том, что оспаривание таких решений, действия (бездействия) является излишним, т. к. граждане и организации имеют право обратиться в порядке гражданского судопроизводства с требованиями о признании таких гражданских прав. Так, указанные авторы предлагают, в частности, вместо обжалования отказа в предоставлении земельного участка для эксплуатации объекта недвижимости, обращаться в порядке гражданского судопроизводства с требованием к субъекту публичной власти о понуждении к заключению договора аренды земельного участка.³¹⁵

Изложенное дает основание для постановки вопроса о том, что прибегать к конституционному или административному судебному порядку рассмотрения требований, связанных с оспариванием или неприменением акта субъекта публичной власти (абз. 6, ст. 13 ГК РФ и абз. 13 ст. 12 ГК РФ) не обязательно, реализация данной возможности полностью зависит от гражданина или организации, которым принадлежит право выбора способа защиты субъектных прав, свобод и законных интересов.

Ответить утвердительно на указанный вопрос нельзя исходя из следующего:

Статья 120 Конституции РФ устанавливает обязанность суда правильно определить нормы права и отказать в применении норм права, противоречащих нормам права, имеющим большую юридическую силу, что относится к фундаментальным принципам осуществления судебной власти, составляет общий

³¹⁵ Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Указ. соч. С. 299, 304.

стандарт правосудия, применяемый во всех формах осуществления правосудия, включая гражданское судопроизводство и административное судопроизводство. Учитывая важность указанной обязанности, полагаем, что в этом случае суд обязан принять меры, направленные на исключение неправовых актов из системы актов, регулирующих общественные отношения. Чтобы данные положения Конституции РФ не были декларативными, процессуальный закон должен предусматривать порядок действий суда в указанном случае.

Гражданское процессуальное законодательство не регулирует порядок осуществления нормоконтроля в отношении нормативного правового акта, проверки законности индивидуального акта субъекта публичной власти при рассмотрении гражданского дела. Также, иное процессуальное законодательство не наделяет суд любого уровня правом осуществлять проверку законности в отношении нормативного правового акта и индивидуального акта также безотносительно его уровня.

Проверка нормативного акта на предмет соответствия его Конституции РФ относится к исключительным полномочиям Конституционного Суда РФ и осуществляется в порядке конституционного судопроизводства. Порядок проверки судами общей юрисдикции законности иных нормативных правовых актов, а также индивидуальных актов субъектов публичной власти предусмотрен гл. 22, 23 КАС РФ. КАС РФ предусмотрено, что рассмотрение требования об оспаривании акта субъекта публичной власти относится к компетенции суда определенного уровня, в зависимости от уровня оспариваемого акта (гл. 2).

Так, при сомнении в конституционности подлежащего применению закона, проверка нормативного правового акта на предмет его соответствия Конституции РФ осуществляется в порядке конституционного судопроизводства. Указанная проверка нормативного правового акта судом общей юрисдикции, рассматривающим гражданский спор, в порядке гражданского судопроизводства, «де-факто» исключается, суд обязан приостановить производство по делу и обратиться с запросом в КС РФ. Указанный вывод следует из Постановления КС

РФ от 6 дек. 2017 г. № 37-П. Судебная практика, свидетельствующая об обратном, отсутствует.

Также КС РФ отмечает, что оспаривание нормативных правовых актов по основаниям, не связанным с их противоречием Конституции РФ, должно осуществляться в порядке административного судопроизводства. (Постановление КС от 31 марта 2015 г. № 6-П).

Таким образом, истолкование КС РФ ст. 120 Конституции РФ предполагает необходимость соблюдения определенного порядка проверки акта: на соответствие Конституции РФ – в конституционном судопроизводстве, на соответствие иным федеральным законам – в административном судопроизводстве.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 6 дек. 2017 г. № 37-П дает положениям абз. 13 ст. 12 ГК РФ применительно к нормативным правовым актам толкование о том, что данный способ представляет собой самостоятельный способ защиты, наряду с другими, в частности, о признании нормативного правового акта недействующим полностью или в части.

Г.А. Гаджиев справедливо отмечает, что такие способы защиты как: неприменение судом нормативного акта субъекта публичной власти, противоречащего закону, и признание недействительным нормативного акта субъекта публичной власти являются сходными, поскольку их применение предполагает осуществление судами нормоконтроля³¹⁶.

Неприменение акта субъекта публичной власти (абз. 13 ст. 12 ГК РФ) возможно как в отношении нормативного, так и индивидуального акта. К такому же выводу пришли ученые С.Ю. Некрасов, Е.С. Усова³¹⁷. Таким образом, указанные способы защиты также имеют аналогичную правовую природу.

³¹⁶ Гаджиев Г. А. Нормоконтроль в сочетании с деликтными исками – эффективный способ защиты прав предпринимателей. Комментарий к Постановлению КС РФ от 6 июля 2018 г. № 29-П // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 12. С. 63–71. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

³¹⁷ Некрасов С. Ю., Усова Е. С. Неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону, как способ защиты гражданских прав

Авторы (С.Ю. Некрасов, Е.С. Усова) правильно отмечают, что требование о неприменении акта субъекта публичной власти (как нормативного, так и индивидуального) может быть предъявлено как единственное и самостоятельное, суд вправе его разрешить, если оценка законности акта относится к его компетенции³¹⁸.

Опираясь на вышеизложенное, мы делаем вывод, что данный способ является разновидностью способа защиты о признании недействительным акта субъекта публичной власти, который должен применяться в качестве самостоятельного.

При этом возникают вопросы, почему проверка законности нормативного акта является самостоятельным способом защиты, как в случае несоответствия его Конституции РФ, так и другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, для осуществления данной проверки предусмотрены определенные формы судопроизводства – конституционное судопроизводство и административное судопроизводство, однако при рассмотрении гражданского дела в первом случае суд обязан приостановить производство по делу до разрешения данного сомнения (вопроса о соответствии нормативного правового акта Конституции РФ), а во втором – минуя административную форму судопроизводства – разрешить данное сомнение в форме гражданского судопроизводства путем косвенного судебного контроля? Возможно ли в порядке косвенного судебного контроля разрешить сомнения о законности индивидуального акта субъекта публичной власти при рассмотрении гражданского дела, минуя административную форму судопроизводства?

Из анализа положений ст. 13 ГК РФ следует, что восстановление нарушенных имущественных прав актом государственного органа или органа местного самоуправления возможно только в случае признания его недействительным. Согласно пп. 2 п. 1 ст. 8 ГК РФ гражданские права, свободы и законные интересы могут возникать из публичных правоотношений в том числе в

Российский судья. 2019. № 10. С. 3–8. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

³¹⁸ Там же.

случае признания судом недействительным акта органа публичной власти, а не только из гражданских правоотношений.

Так, согласно ч. 2 ст. 13 ГК РФ применение способов защиты, предусмотренных ст. 12 ГК РФ, среди которых присуждение к исполнению обязанности в натуре, возмещение неустойки, убытков, компенсация морального вреда, возможно не только после проверки законности актов субъектов публичной власти, но и признания их в порядке прямого судебного контроля недействительными³¹⁹.

Таким образом, разрешению вопроса об имущественных последствиях, связанных с оспариванием актов, решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти должно предшествовать принятие судом решения о признании их недействительными, которое в силу пп. 2 п. 1 ст. 8 ГК РФ будет являться таким юридическим фактом (основанием). Доводы о применении или неприменении акта публичной власти должны быть оценены судом в мотивировочной части решений и найти отражение в резолютивной части решения.

Недостатком существующего подхода о рассмотрении такого требования в порядке гражданского судопроизводства в порядке косвенного контроля является то, что данный способ по своей сути предполагает проверку акта субъекта публичной власти на соответствие правовому акту, имеющему большую юридическую силу, т. е. разрешение публичного правового спора. Такая проверка с применением косвенного контроля в порядке гражданского судопроизводства в меньшей степени приспособлена для этого, поскольку предусматривает иной подход по распределению обязанностей по доказыванию, не отвечает принципу состязательности, допускает такую проверку без участия органа власти, лишенного возможностей представить свою позицию по делу и доказательства обоснованности принятия оспариваемого акта. В соответствии с принципами состязательности и равноправия сторон орган власти должен быть привлечен к участию в деле, к нему должны быть сформулированы требования, ему должна

³¹⁹ Величко М. Б. Обзор и анализ основных критериев ... С. 156–160.

быть предоставлена возможность предъявить возражения на них, а также доказательства в обоснование своей позиции.

Достижению целей законности и правопорядка при осуществлении судебной защиты соответствует исключение ситуации, когда в отношении различных субъектов, относящихся к одной и той же категории, будет различным образом разрешен схожий публичный правовой спор, неотъемлемой частью которого является публичный интерес, 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.

Тем более представляется необоснованным подход о том, что косвенный судебный контроль может быть применен при разрешении индивидуального гражданского спора, когда законность нормативного или индивидуального акта проверялась в порядке административного судопроизводства, когда суд в порядке гражданского судопроизводства может прийти к другим выводам о возможности их применения при разрешении гражданского спора³²⁰.

Таким образом, нельзя согласиться с позицией учёных (С.Ю. Некрасов, Е.С. Усова) о том, что применение способа защиты о неприменении акта субъекта публичной власти возможно независимо от истечения сроков исковой давности и от процессуальных сроков, установленных для их оспаривания, а также допустимо в случае, если в порядке административного судопроизводства отказано в признании соответствующего акта публичной власти недействительным³²¹.

Выводы о порядке оспаривания нормативных правовых актов подлежат распространению на оспаривание актов индивидуального правового регулирования субъектов публичной власти, а также на использование способа защиты о неприменении акта публичной власти, поскольку они имеют

³²⁰ Величко М. Б. Отдельные особенности административного судопроизводства ... С. 429.

³²¹ Некрасов С. Ю., Усова Е. С. Указ. соч.

аналогичную правовую природу. Согласно КАС РФ разрешение требований об оспаривании нормативных правовых и индивидуальных актов судами общей юрисдикции относится к компетенции судов различного уровня, в зависимости от уровня актов субъектов публичной власти, законность которых подлежит проверке.

Способ защиты о признании недействительным акта субъекта публичной власти предусмотрен пп. 1, 2 ч. 1 ст. 124 КАС РФ, регламентирован специальным процессуальным порядком административного судопроизводства (гл. 21 и 22 КАС РФ). Основания предполагать, что способы защиты, предусмотренные абз. 6 ст. 12 ГК РФ и пп. 1, 2 ч. 1 ст. 124 КАС РФ имеют различия, связанные с тем, что в первом случае они применяются как гражданско-правовые способы защиты прав, при рассмотрении гражданского спора, а во втором, как способы защиты – при разрешении административного спора, отсутствуют. Частный правовой интерес административного истца, как заявляющего требование о признании недействительным акта субъекта публичной власти, так и о неприменении акта, аналогичны, поскольку в обоих случаях предполагают разрешение вопроса об отсутствии основания их применения с определенного момента в связи с их противоречием другому акту, имеющему более высокую юридическую силу. Публичный интерес в обоих случаях также одинаков и заключается в том, чтобы исключить применение незаконного акта субъекта публичной власти, обеспечить законность и единообразие регулирования публичных отношений, а в случае неадекватного отражения публичного интереса субъектом публичной власти, ограничить такое поведение и защитить нарушенные права гражданина или объединения граждан. В параграфе 2.2 главы 2 мы отмечали, что указанное взаимодействие частного интереса и публичного интереса характерно для споров, возникающих из публичных правоотношений.

Таким образом, мы полагаем, что осуществление правосудия должно обеспечиваться в предусмотренных Конституцией РФ формах судопроизводства, поэтому возражаем против рассмотрения в гражданском судопроизводстве требования о признании недействительным акта субъекта публичной власти и

требования о неприменении акта субъекта публичной власти в рамках осуществления ими властных полномочий в связи с его неправомерностью, тем более, если применяется только косвенный судебный контроль без привлечения в качестве ответчика субъекта публичной власти, его принявшего³²². Проверку законности актов субъектов публичной власти в форме гражданского судопроизводства считаем необходимым ограничить определенными случаями, предусмотренными законом, но в виде прямого судебного контроля в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ.

Поскольку установление при рассмотрении гражданского дела обстоятельства о том, что подлежащий применению акт субъекта публичной власти противоречит иному, имеющему более высокую юридическую силу, свидетельствует о наличии публичного правового спора, оно является предусмотренным законом основанием для выхода за рамки заявленных требований (ч. 3 ст. 196 ГПК РФ) и передачи анализируемого требования для рассмотрения в порядке административного судопроизводства или, в соответствии с п. 3 ст. 33.1 ГПК РФ, для перехода к рассмотрению всего спора по правилам административного судопроизводства³²³.

Полагаем, что ст. 11 ГПК РФ должна не дублировать положения ст. 120 Конституции РФ, а развивать их, поэтому предусмотренное в ст. 11 ГПК РФ полномочие суда при рассмотрении гражданского спора по установлению незаконности акта субъекта публичной власти подлежит уточнению с указанием на то, что, при наличии сомнения в законности акта субъекта публичной власти, суд не вправе его применять при разрешении гражданского дела, а обязан инициировать проверку его законность в соответствующих процессуальных формах. Сохранение возможности проверки законности акта субъекта публичной власти в порядке гражданского судопроизводства, учитывая другие положения ГПК РФ, является декларативной, поскольку может судом не осуществляться из-за

³²² Величко М. Б. Соединение исковых требований ... С. 141 ; Величко М. Б. Отдельные особенности административного судопроизводства ... С. 433.

³²³ Величко М. Б. Отдельные особенности административного судопроизводства ... С. 437.

риска отмены судебного решения, а также увеличения предмета судебного исследования. Так, с одной стороны, разрешение данного вопроса без привлечения к участию в деле субъекта публичной власти чревато отменой решения суда на основании пп. 4 п. 4 ст. 330 ГПК РФ, тем более если проверка законности акта не относится к полномочиям суда данного уровня, а, с другой стороны, привлечение по указанному основанию субъекта публичной власти означает наличие публичного спора. Вероятность рассмотрения по гражданскому спору указанного вопроса по инициативе суда невелика также в силу того, что соответствие закону акта субъекта публичной власти презюмируется и риск отмены в апелляционном порядке решения суда, основанного на действующих актах, минимален. При этом судебное решение может быть отменено самим судом, его постановившим, по новым обстоятельствам, если впоследствии акт субъекта публичной власти будет отменен (пп. 1, 3 ст. 392 ГПК РФ) в порядке административного судопроизводства как противоречащий закону.

Рассмотрение имущественных требований, относящихся к последствиям оспариваемых решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти в форме гражданского судопроизводства, не согласуется с установлением специального судебного порядка признания недействительными решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти в форме административного судопроизводства, его целям, в частности, осуществлению прямого судебного контроля за соответствием поведения участников спора публичным интересам. Тем более противоречит указанным целям установления данного порядка, утверждение о том, что отсутствие признания недействительными таких актов, действий (бездействия) или получение отрицательного результата их оспаривания не препятствует удовлетворению требования о возмещении в этих случаях ущерба или иного имущественного требования, направленного на устранение последствий таких актов, действий (бездействия) субъектов публичной власти в порядке гражданского судопроизводства.

Разъяснение абз. 5 п. 1 Постановления Пленума ВС РФ от 27 сент. 2016 г. № 36 (о публичных спорах, не подлежащих рассмотрению в порядке

административного судопроизводства) не должно распространяться на споры об оспаривании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти, которые связаны со следующим:

1) получением имущественных публичных благ (назначение пенсии, социального обеспечения, предоставление земельных участков, жилого помещения и т. д.); 2) осуществлением публичного управления (регистрация объектов недвижимости, транспортных средств, обеспечение безопасности при строительстве, перепланировке и переустройстве жилых помещений, постановка на учет нуждающихся в получении мер социальной поддержки и т. д.); 3) властным вмешательством в гражданские отношения в публичных интересах (изъятие жилых помещений для публичных нужд, установление ограничений для реализации гражданских имущественных прав, признание жилого помещения непригодным для проживания); 4) возмещением имущественного ущерба в связи с реализацией публичных полномочий при оказании публичных услуг и публичном управлении.

Указанные виды споров имеют следующие особенности: субъективные права и публичные властные полномочия реализуются в рамках административной процедуры; содержание конфликта состоит в противостоянии частного и публичного интересов, требующем обеспечения повышенных гарантий для судебной защиты лиц, не наделённых властными полномочиями, а также для защиты публичного интереса; при их разрешении, с одной стороны, необходимо рассмотреть вопрос об излишней свободе усмотрения субъекта публичной власти, приводящей к нарушению субъективных прав, свобод, законных интересов, и противоречию публичному интересу, а с другой стороны – об установлении соответствия поведения участников спора публичным интересам, что является составной частью судебного контроля в административном судопроизводстве.

В случае, когда оспариваемое решение, действие (бездействие) органа власти или его должностного лица, осуществлены не в связи с участием публичного образования в гражданском правоотношении в порядке и на условиях гл. 5 ГК РФ, но связаны с возникновением, изменением или прекращением гражданских прав и обязанностей, то защита прав, свобод и законных интересов в порядке

гражданского судопроизводства может осуществляться в случаях, предусмотренных законом. В отсутствие такого закона защита прав, свобод и законных интересов осуществляется в порядке административного судопроизводства».

Полагаем, что ограничение права на устранение имущественных последствий, причиненных незаконными решениями, действиями субъектов публичной власти трехмесячным сроком обращения в суд, предусмотренным для их обжалования, служит единственным поводом для появления разъяснений ВС РФ о применении к таким требованиям срока исковой давности, применяемого в гражданском судопроизводстве³²⁴. Поэтому п. 1 ст. 219 КАС РФ предлагаем дополнить установлением специального срока для защиты имущественных прав с указанием на то, что административное исковое заявление, содержащее имущественные требования, связанные с признанием недействительным решения, действия (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, может быть подано в суд в течение трех лет со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов. До внесения указанных изменений данный срок обращения в суд можно применять по аналогии закона, устанавливающего срок исковой давности обращения в суд в защиту имущественных прав, равный трем годам, поскольку специальный срок обращения в суд для разрешения имущественных последствий, связанных с оспариванием действий субъектов публичной власти, в КАС РФ не определен.

§ 3.3 Конкуренция видов судебных производств в ходе защиты имущественных прав граждан и организаций

³²⁴ Пункт 6 в: Обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации № 4 (2015) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 23 дек. 2015 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

То обстоятельство, что значительное количество правоотношений являются публично-частными или частно-публичными, характеризуется органической связью публичных и частных элементов, неотделимых друг от друга³²⁵, порождает проблему конкуренции форм судопроизводства: гражданского судопроизводства и административного судопроизводства.

Приведем примеры, когда вопрос о виде производства по одной и той же категории дел о защите одного и того же частного интереса разрешается по-разному различными судами в зависимости от того, как сформулированы требования. Так, ряд судов, например, Московский областной суд, Архангельский областной суд, Волгоградский областной суд³²⁶, рассматривают споры о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления по предоставлению места в муниципальной дошкольной образовательной организации несовершеннолетнему ребенку, находящемуся на учете будущих воспитанников муниципальных образовательных учреждений, как возникающие из публичных правоотношений, направленных на защиту субъективного публичного права. Есть и другие примеры судебной практики, когда данная категория дел рассматривается как гражданские споры о частном субъективном праве на получение бесплатного общедоступного образования³²⁷.

³²⁵ Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Общая теория публичных правоотношений. М., 2011. С. 35, 37–47; Туманова Л. В. Защита публично-правовых интересов ... С. 4.

³²⁶ Апелляционное определение Московского областного суда от 31 марта 2014 г. № 33-6926/2014 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Архангельского областного суда от 24 июня 2013 г. № 33-3649/2013 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 16 мая 2013 г. № 33-4937/2013 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Московского городского суда от 14 янв. 2014 г. № 33-327 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

³²⁷ Апелляционное определение Архангельского областного суда от 31 окт. 2013 г. № 33-6358/2013 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Суда Ненецкого автономного округа от 14 мая 2013 г. № 33-97/2013 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения:

По спорам о самовольной постройке и самовольной перепланировке помещения обращение с административным иском об оспаривании решений, действий или бездействия по выдаче разрешения на строительство и ввод в эксплуатацию или по согласованию или отказу в согласовании проекта перепланировки (переустройства) жилого помещения – в порядке административного судопроизводства, или обращение с гражданским иском о признании права собственности на самовольно возведенный строительством объект или о сохранении жилого помещения в перепланированном (переустроенном) состоянии – в порядке гражданского судопроизводства.

Следующий пример относится к спорам по формированию земельного участка, когда граждане обращаются в порядке гражданского судопроизводства с требованием об установлении границ земельного участка под многоквартирным жилым домом согласно координатам, установленным в межевом плане, сформированным по собственному усмотрению, вместо инициирования и прохождения административной процедуры образования земельного участка, предусмотренной земельным кодексом, возлагающим данные полномочия на органы местного самоуправления³²⁸.

По спорам о выселении с предоставлением иного жилого помещения по договору социального найма в связи с признанием ранее занимаемого жилого помещения непригодным для проживания (ст. 89 ЖК РФ РФ): обращение с

01.08.2023) ; Апелляционное определение Пермского краевого суда от 23 сент. 2013 г. № 33-9428 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Омского областного суда от 28 мая 2014 г. № 33-3424/2014 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

³²⁸ Такие иски в настоящее время рассматриваются в гражданской процессуальной форме, вместо правильной, по нашему мнению, – административной процессуальной формы, однако в удовлетворении требований отказывается в виду неправильного избрания способа защиты. Например: Апелляционное определение Челябинского областного суда от 22 сент. 2014 г. № 11-9767/2014 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Московского областного суда от 5 мая 2011 г. № 33-10507 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Апелляционное определение Томского областного суда от 9 дек. 2016 г. № 33-4679/2016 // Архив Томского областного суда.

административным иском об оспаривании решения уполномоченного органа о выселении нанимателя и членов его семьи с предоставлением другого жилого помещения³²⁹ или бездействия по его принятию или обращение с гражданским иском о признании права на предоставление другого жилого помещения, имеющего площадь и количество комнат, с учетом его жилищных прав, – в порядке административного или гражданского судопроизводства, соответственно.

В предыдущих параграфах нами обосновано, что указанные споры вне зависимости от того, как сформулированы требования, являются публичными спорами и подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Вышеприведенные примеры необходимо отличать от иных, в которых реализуются различные способы защиты, направленные на достижение аналогичного правового результата в различных формах судопроизводства.

При несогласии с размером алиментов, определенным судебным приставом-исполнителем, предусмотрена возможность оспаривания постановления судебного-пристава исполнителя об определении размера алиментов в административно-публичном порядке в соответствии со ст. 102 Федерального закона «Об исполнительном производстве» или гражданском, путем обращения с иском об определении размера задолженности по алиментам. При несогласии со стоимостью арестованного имущества, определенной судебным приставом-исполнителем с привлечением специалиста-оценщика, когда такое привлечение обязательно, судебная практика поддерживает два подхода: о возможности оспаривания действий судебного пристава-исполнителя по оценке арестованного имущества или об оспаривании непосредственно оценки такого имущества, осуществленной оценщиком. В указанных двух примерах отличия правовой ситуации от предыдущих обусловлены наличием самостоятельных регулятивных материальных правовых связей, существующих на момент обращения в суд, и

³²⁹ Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 21 февр. 2012 г. № 18-В11-98 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

различных обязанных лиц в рамках регулятивных гражданских и публичных правоотношений. Поэтому в данных случаях осуществляется не выбор способов защиты, подлежащих применению в конкретной форме судопроизводства, а регулятивного материального правоотношения, из которого возникают подлежащие защите права, свободы, законные интересы.

При этом возникает вопрос, принадлежит ли заинтересованному лицу право выбора формы судопроизводства, по аналогии с правом выбора способа защиты.

Выбор в пользу гражданского судопроизводства при возникновении конкуренции форм судопроизводств обусловлен тем, что административное судопроизводство необоснованно ограничено в возможности восстановления нарушенных имущественных прав, при этом самостоятельной ценности требование об оспаривании актов субъектов публичной власти не имеет. В то же время при существующем подходе имущественные требования, связанные с публичным спором, разрешаются в порядке гражданского судопроизводства. При таком подходе оспаривание акта субъекта публичной власти не требуется, поведение субъекта публичной власти может являться правомерным, однако это не является препятствием предоставления заинтересованному лицу желаемого результата, например, в виде признания права собственности, как в приведенных примерах, на основании судебного решения по гражданскому делу. Привлекательность гражданского судопроизводства объясняется возможностью избежать прохождения административной процедуры заинтересованным лицом, результат соблюдения которой влечет появление предпосылок возникновения имущественного права. При указанном подходе обязательность прохождения административной процедуры может быть замена обращением в суд в порядке гражданского судопроизводства.

Изменения, внесенные в процессуальное законодательство о дополнении ст. 16.1 КАС РФ, устанавливают приоритет гражданского судопроизводства над административным судопроизводством. В данной статье указано, что при обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подлежат рассмотрению в порядке гражданского

судопроизводства, а другие – в порядке административного судопроизводства, и если разделение требований невозможно, то дело подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства (п. 1). При предъявлении в суд искового заявления, содержащего несколько требований, одни из которых подлежат рассмотрению по правилам административного судопроизводства, а другие – по правилам гражданского судопроизводства, если их отдельное рассмотрение возможно, судья разрешает вопрос о принятии требований, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства (п. 2).

Приоритетность гражданской формы защиты отстаивает Д.Н. Кархалев, который отмечает, что в процессе защиты субъективных прав, применения мер ответственности складываются отношения, которые опосредуются охранительными нормами, «элементы механизма правового регулирования охранительных отношений в частном и публичном праве во многом совпадают с учетом специфики регулирования соответствующих отношений», «иногда возникают противоречия и коллизии при реализации охранительных норм гражданского права и, например, административного, финансового или уголовного права». Далее, Д.Н. Кархалев полагает, что «при столкновении охранительных норм приоритет, как представляется, необходимо отдавать нормам гражданского права, поскольку большинство субъективных гражданских прав относится к основным правам человека, предусмотренным Конституцией Российской Федерации». Таким образом, согласно подходу Д.Н. Кархалева при защите прав, свобод и законных интересов приоритет должен отдаваться гражданскому судопроизводству, обеспечивающему защиту прав, свобод и законных интересов участников частного гражданского оборота³³⁰.

С указанными выводами, допускающими возможность приоритета какого-либо вида судопроизводства, в данном случае гражданского, мы не можем согласиться, поскольку, во-первых, перечисленные в Конституции РФ основные

³³⁰ Кархалев Д. Н. Механизм гражданско-правового регулирования охранительных отношений // Юрист. 2014. № 8. С. 29.

права человека и гражданина являются объектами как частного гражданского, так и публичного права, подлежат судебной защите, которая осуществляется в определённых формах судопроизводства; каждая форма судопроизводства является самостоятельной, выбор той или иной формы определяют ее предназначение, а также причины и цели правового регулирования соответствующих отношений. Во-вторых, действительно, многими учеными признается существование конкуренции исков, под которой понимается принадлежность лицу нескольких притязаний, направленных на защиту одного и того же правового интереса³³¹. Вместе с тем возможность такой конкуренции или применение альтернативных притязаний не свидетельствует о возможности конкуренции форм судопроизводства. В-третьих, «интеграция» публичных споров в качестве разновидности гражданских противоречит их экономической природе. В-четвертых, сущность регулятивного материального правоотношения не может быть обусловлена способом его защиты, которая не может изменять также материальную правовую природу спора, поскольку данные явления (позитивное и охранительное) подчинены одним и тем же причинам правового регулирования.

Мы полагаем, что следует согласиться с мнением 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 благ³³². Указанный автор последовательно отстаивает позицию о том, что административное судопроизводство является самостоятельной и независимой ветвью судебной власти³³³.

Положения ст. 16.1 КАС РФ считаем неудачной попыткой решения проблем соединения исковых требований и конкуренции гражданского и административного судопроизводства. Регулирование, приведенное в данной статье

³³¹ Хвостов В. М. Система римского права. М., 1996. С. 87.

³³² Скитович В. В. Избранные труды. С. 234.

³³³ Там же.

о восстановлении прав, свобод, законных интересов в порядке гражданского судопроизводства, способствует тому, что заявление отдельного требования о признании недействительными решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти, имеющими связь с какими-либо гражданскими правовыми последствиями, является излишним, ставит под сомнение целесообразность существования главы 22 КАС РФ, поскольку почти все решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти имеют такие последствия.

Это чревато тем, что подрывается авторитет осуществления государственно-властных полномочий³³⁴, заинтересованные лица игнорируют прохождение административной процедуры.

Отсутствие прямого судебного контроля за соответствием поведения участников регулятивного материального правоотношения публичному интересу представляется опасным, в частности при разрешении таких споров, как признание права собственности на самовольную постройку или незаконно перепланированное (переустроенное) помещение. Указанная деятельность регулируется административными нормами и должна соответствовать в том числе земельным и градостроительным нормам, требованиям безопасности. Гражданский процессуальный порядок рассмотрения и разрешения подобных споров не способствует успешному функционированию механизма судебной защиты³³⁵, что вызвало необходимость его адаптации в сторону административного судопроизводства с помощью разъяснений ВС РФ, в которых судам рекомендовано отказывать в удовлетворении исков в случае установления фактов того, что они поданы с целью обхода норм публичного права, предусматривающего разрешительный порядок создания и ввода в гражданский оборот новых недвижимых вещей»³³⁶, оставлять без движения указанное исковое заявление, когда при его подаче не приложены доказательства соблюдения истцом

³³⁴ Величко М. Б. Конкуренция видов судопроизводств ... С. 192.

³³⁵ Там же. С. 191.

³³⁶ Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством ...

административной процедуры по получению разрешения на строительство или ввод объекта строительства в эксплуатацию³³⁷, невозможности принятия признания иска ответчиком без установления обстоятельств, перечисленных в п. 3 ст. 222 ГК РФ, которые носят публично-правовой характер³³⁸.

Указанные споры возникают из публичного правоотношения, когда административная процедура и принятый в ее рамках административный акт имеет неразрывную связь с частным гражданским правоотношением, субъективное публичное право является предпосылкой частного гражданского права. При этом в данных примерах субъективное частное гражданское право, подлежащее защите, еще не возникло, несоблюдение административной процедуры – в любом случае является правонарушением, поэтому её несоблюдение не может приводить к тем же последствиям, для чего она предназначена – возникновению гражданского субъективного права.

Необходимость обеспечения судебного контроля за поведением участников спорного публичного регулятивного правоотношения и установления его соответствия публичным интересам, вне зависимости от их процессуальной позиции по делу, в случае, когда результатом реализации административной процедуры является возникновение гражданских прав, свобод, законных интересов, обуславливают иной подход к распределению обязанностей по доказыванию обстоятельств, имеющих значение для разрешения судебного спора, чем предусмотрен в гражданском судопроизводстве.

Поскольку соблюдение административной процедуры презюмирует при совершении предусмотренных ею действий соблюдение прав, свобод, законных интересов иных лиц, субъект публичной власти, обращаясь в суд в защиту публичных интересов, обязан представить доказательства нарушения административной процедуры лицом, заинтересованным в возникновении гражданского права, свободы, законного интереса, которое должно быть не

³³⁷ Там же.

³³⁸ Там же.

формальным, а влекущим негативные последствия. В то же время на такое лицо, заинтересованное в возникновении гражданского права, свободы, законного интереса, которое уклонилось от прохождения административной процедуры, должны быть возложены обязанности по доказыванию обстоятельств, что его действия, направленные на обход данной административной процедуры, не нарушают права, свободы и законные интересы лиц, на обеспечение которых направлено соблюдение административной процедуры. Негативные последствия непредставления данных доказательств должно нести такое лицо, а не субъект публичной власти, обеспечивающий реализацию административной процедуры. К примеру, субъект публичной власти, обратившийся с иском о сносе строения или приведения помещения в первоначальное состояние в связи с нарушением административной процедуры при строительстве, осуществлении перепланировки или переустройства, должен доказать правомерность своих действий в рамках соответствующей административной процедуры. Предоставление доказательств отсутствия нарушения прав, свобод, законных интересов третьих лиц, по нашему мнению, должно нести лицо, допустившее нарушение административной процедуры, а не субъект публичной власти, действующий правомерно в рамках административной процедуры. При этом мы опираемся на принцип равенства всех перед законом и судом, который, как неоднократно отмечал КС РФ, означает запрет вводить не имеющие объективного и разумного оправдания различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, и не исключает возможность установления различных условий для различных категорий субъектов права; такие различия, однако, не могут быть произвольными, они должны основываться на объективных характеристиках соответствующих категорий субъектов (Постановление от 27 апр. 2001 г. № 7-П, определения от 15 янв. 2009 г. № 243-О-О, от 6 дек. 2001 г. № 255-О, от 9 июня 2005 г. № 222-О и от 2 февр. 2006 г. № 17-О).

На эти проблемы обращал внимание ВС РФ, который указывал, что «такой иск не может быть использован для упрощения регистрации прав на вновь созданный объект недвижимости с целью обхода норм специального

законодательства, предусматривающего разрешительный порядок создания и ввода в гражданский оборот новых недвижимых вещей»³³⁹, однако, пока данная категория дел будет рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства, такую проблему разрешить не удастся.

Также критикуемая нами позиция о приоритете гражданского судопроизводства над административным судопроизводством не учитывает, что процессуальными нормами (например, ст. 1 ГПК РФ) установлено исключительное право инициатора обращения в суд выбора способа защиты гражданских прав. Вместе с тем, указанное право выбора способа защиты подлежит реализации в гражданском судопроизводстве и не предоставляет возможность выбора вида судопроизводства: гражданского или административного. Так, согласно разъяснениям КС РФ, из права на судебную защиту не следует возможность выбора лицом по своему усмотрению той или иной процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются исходя из Конституции РФ федеральным законом. Соответственно, и суд для обеспечения права на судебную защиту граждан и организаций не вправе произвольно выбирать для себя порядок производства, а обязан действовать по правилам, установленным законодательством для данного вида судопроизводства. При этом суд определяет действительное материально-правовое положение сторон, т. е. применяет нормы права к тому или иному случаю в споре о праве (Постановления КС РФ от 22 апр. 2013 г. № 8-П, от 30 нояб. 2012 г. № 29-П, от 21 янв. 2010 г. № 1-П и др.).

§ 3.4 Соединение имущественных и неимущественных требований по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти

³³⁹ Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством ...

Следующей проблемой защиты имущественных прав в административном судопроизводстве является отрицание возможности 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 взыскания убытков, компенсации морального вреда, связанных с нарушением прав, свобод, законных интересов граждан и их объединений при осуществлении властных полномочий субъектом публичной власти.

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. При этом предоставление возможности соединения исковых требований обусловлено достижением целей быстрого и правильного рассмотрения и разрешения судебных споров, процессуальной экономии, поскольку судебное разбирательство происходит в одном судебном процессе, что исключает возможность вынесения противоречивых судебных решений.

Общепринятыми критериями соединения исковых требований являются: совпадение круга лиц и наличие общей доказательственной базы, наличие общих оснований возникновения обязательств или такая их взаимозависимость, при которой правильное разрешение одного из них способствует правильному разрешению другого. При этом нецелесообразность соединения исковых требований может быть обусловлена возникновением обязательств, являющихся результатом правового регулирования настолько неоднородных и невзаимосвязанных общественных отношений, что совместное рассмотрение требований «утяжеляет» судебное разбирательство и приводит к затягиванию разрешения спора.

Поскольку применение норм закона, расположенных в различных кодифицированных актах: гражданском, налоговом, бюджетном, уголовном и т. п.

кодексах, – само по себе не является определяющим критерием выбора соответствующего вида судопроизводства, в котором подлежит рассмотрению и разрешению спор, а, соответственно, не должно учитываться при разрешении вопроса о возможности соединения требований³⁴⁰. Вместе с тем, на вопрос о возможности соединения в административном иске требований, одно из которых обуславливает применение норм гражданского закона, судебная практика дает отрицательный ответ со ссылкой на ч. 4 ст. 1, п. 1 ч. 1 ст. 128, п. 1 ч. 1 ст. 194 КАС РФ, предусматривающих, что в порядке административного судопроизводства не подлежат рассмотрению требования в случае, если они подлежат рассмотрению и разрешению в ином судебном порядке, в том числе судом в порядке гражданского судопроизводства³⁴¹.

Среди ученых мнения о возможности соединения анализируемых требований для совместного рассмотрения в порядке в КАС РФ разделились, одни ее отрицают (А.А. Остроумов³⁴², авторы монографии «Реформирование процессуального законодательства: цели, проблемы, тенденции» (А.В. Бондаренко, И.А. Приходько, В.М. Столяренко)³⁴³, другие ее допускают (Н.И. Захаров, К.О. Огнева, А.А. Соловьев, Л.В. Туманова, В.В. Ярков)³⁴⁴.

Наши доводы о целесообразности соединения требований в административном судопроизводстве строятся на предыдущих выводах о применении универсальной концепции исковой формы защиты, необходимости обеспечения прямого судебного контроля за соответствием поведения участников спора публичным интересам, дополнении содержания административного спора

³⁴⁰ Величко М. Б. Обзор и анализ основных критериев ... С. 157.

³⁴¹ Величко М. Б. Соединение исковых требований ... С. 138.

³⁴² 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. С. 42.

³⁴³ Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Указ. соч. С. 335.

³⁴⁴ 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.

полным восстановлением прав, нарушенных незаконным актом субъекта публичной власти, достижение которых является предназначением данной формы правосудия.

По нашему мнению, положения ч. 4 ст. 1, п. 1 ч. 1 ст. 128, п. 1 ч. 1 ст. 194 КАС РФ необходимо толковать как запрещающие рассмотрение в порядке административного судопроизводства споров о субъективных правах, свободах, законных интересах субъектов гражданских правоотношений по поводу использования благ в частном гражданском обороте с целью достижения личной выгоды, напрямую публичный интерес не затрагивающего³⁴⁵.

Также мы опираемся на позицию Европейского Суда по правам человека, выраженную в постановлении ЕСПЧ от 10 янв. 2012 г. по жалобе № 42525/07, 60800/08) о практике применения гл. 25 ГПК РФ. Европейский Суд в качестве положительного момента отметил, что правовая база, предусматривающая судебное разбирательство, возбужденное в соответствии с главой 25 ГПК РФ, делает это средство правовой защиты на первый взгляд доступным и способным обеспечить надлежащую защиту, поскольку теоретически позволяет установить факт нарушения и разрешить требование об его устранении, а также назначить возмещение в зависимости от характера и тяжести нарушения (п. 109). В качестве негативного момента отмечено, что «неясно, может ли жалоба, поданная в порядке главы 25 ГПК РФ, сопровождаться обычным требованием о возмещении ущерба на основании статей 151 и 1064 ГК РФ и может ли она рассматриваться совместно в рамках одного разбирательства. Если объединение этих требований невозможно в силу закона или юридической практики – это будет возлагать чрезмерное бремя на заявителя, которому будет необходимо вначале вести судебное разбирательство для рассмотрения его жалобы по существу, а потом предъявлять решение о нарушении его прав в тот же суд и инициировать новое судебное разбирательство для получения компенсации»³⁴⁶. Согласно ст. 227.1 КАС РФ (в ред. Фед. закона от

³⁴⁵ Величко М. Б. Обзор и анализ основных критериев ... С. 154, 155.

³⁴⁶ Постановление ЕСПЧ от 10.01.2012 «Дело «Ананьев и другие (Ananyev and others)»

27 дек. 2019 г. № 494-ФЗ), требование о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей рассматривается судом в порядке гл. 22 КАС РФ, при этом, если в административном исковом заявлении содержится требование о возмещении вреда, причиненного нарушением условий содержания под стражей имуществу и или здоровью административного истца, суд принимает решение о переходе к рассмотрению этого требования по правилам гражданского судопроизводства на основании ст. 16.1 КАС РФ. Таким образом, вышеизложенная правовая позиция Европейского Суда воспринята законодателем не в полном объеме.

Поскольку в предыдущих параграфах, анализируя положения ч. 2 ст. 13 ГК РФ, мы приходили к выводу, что применение способов защиты, предусмотренных ст. 12 ГК РФ о присуждении к исполнению обязанности в натуре, взыскании неустойки, убытков, компенсация морального вреда, возможны только после признания актов субъектов публичной власти недействительными в порядке прямого судебного контроля, указанные требования целесообразно рассматривать с последним из перечисленных требований одновременно в административном судопроизводстве.

В КАС РФ есть все элементы, необходимые для рассмотрения всех анализируемых для соединения требований в рамках рассмотрения и разрешения административного спора. Так, в силу ст. 124 КАС РФ одновременно с требованием о признании акта субъекта публичной власти недействительным в административном исковом заявлении могут содержаться требования об обязанности административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца. Представляется, что такие требования являются ничем иным, как вышеперечисленными способами защиты, предусмотренными ст. 12 ГК РФ. Такой

вывод подтверждается иными положениями КАС РФ, в частности, в ч. 6 ст. 180 КАС РФ указано, что решение суда должно содержать в том числе выводы об удовлетворении полностью или в части, либо об отказе в удовлетворении как административного иска, так и гражданского иска, под которым, вероятно, имеется в виду применение частногражданского способа защиты. Совокупность данных требований совместно участвует в механизме защиты прав, свобод и законных интересов. Поскольку данные требования с учетом причинно-следственной связи составляют между собой неразрывную логическую связь, целесообразно рассматривать все требования, имеющие такую связь, в форме административного судопроизводства, т. е. форме аналогичной той, в которой подлежит рассмотрению административный правовой спор, являющийся первичным звеном в этой логической цепочке³⁴⁷.

В п. 3 информационного письма Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами», п. 1 и п. 82 Постановления Пленума от 17 нояб. 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» указано, что требования о возмещении вреда, причиненного действием (бездействием) субъекта публичной власти подлежат рассмотрению в порядке искового гражданского судопроизводства, независимо от того, признавалось ли соответствующее действие (бездействие) незаконным в отдельном судебном производстве, либо такое требование заявлено одновременно с требованием о возмещении вреда, либо требование о законности действия (решения) вообще не заявлялось. В последнем случае предполагается, что суд в порядке косвенного судебного контроля оценивает законность соответствующего ненормативного акта, решения или действия (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) при рассмотрении гражданского иска о возмещении вреда.

³⁴⁷ Величко М. Б. Обзор и анализ основных критериев ... С. 157.

Таким образом, несмотря на то, что для проверки законности соответствующего ненормативного акта, действия (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) предусмотрен специальный судебный процессуальный порядок, осуществление защиты нарушенного права путем возмещения вреда, причиненного в результате незаконных решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов (ст. 16 ГК РФ), не ставится в зависимость от оспаривания этих решений, действий (бездействия) в установленном процессуальном порядке.

Мы полагаем, 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 РФ³⁴⁸, поскольку установление обстоятельств совершения противоправного акта, действия (бездействия) и наличие вины субъекта публичной власти в причинении вреда, а также наличие причинной следственной связи между противоправным поведением и наступлением негативных последствий, должно происходить при признании соответствующего акта, действия (бездействия) недействительным, что предусматривает обязательное рассмотрение и разрешение данного требования как самостоятельного требования в форме административного судопроизводства, подобно тому, что вина в совершении уголовного преступления, обстоятельства совершения уголовного преступления, в том числе рецидив преступлений, при решении споров об административном надзоре могут быть установлены только судебным актом, принятым в форме уголовного судопроизводства. Кроме того, оценка законности акта субъекта публичной власти в рамках рассмотрения требования о возмещении ущерба в исковом судопроизводстве по истечении

³⁴⁸ Величко М. Б. Соединение исковых требований ... С. 141 ; Его же. Обзор и анализ основных критериев ... С. 158 ; Его же. Сравнительный анализ контрольной функции ... С. 29.

сроков на предъявление самостоятельного требования об оспаривании актов субъектов публичной власти нарушит принципы стабильности правового регулирования и законности актов, которые не были оспорены в установленном законом порядке и сроке, повлечет злоупотребления процессуальными правами³⁴⁹.

Анализируемый подход, исключая возможность соединения публичных и гражданских требований в административном судопроизводстве, негативно сказывается на механизме защиты субъективных прав, свобод, законных интересов. Так, в п. 4 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. № 145 прокомментирована ситуация, когда истец предъявил связанные между собой требования, возникшие из публичного правоотношения: о признании незаконным отказа органа местного самоуправления в выдаче разрешения на строительство; обязанности упомянутый орган выдать указанное разрешение; взыскать с муниципального образования денежные средства в возмещение вреда, причиненного в результате невыдачи этого разрешения. Суд первой инстанции, установив, что срок для оспаривания отказа органа местного самоуправления, предусмотренный ч. 4 ст. 198 АПК РФ, истцом пропущен, правомерно отказал в признании отказа в выдаче разрешения на строительство незаконным. В то же время, Президиум ВАС РФ также дает спорное, с нашей точки зрения, разъяснение о том, что пропуск такого срока не является препятствием для оценки судом законности отказа муниципального органа в выдаче разрешения на строительство в целях установления оснований для возмещения вреда, причиненного истцу в результате такого отказа, поэтому соглашается с выводом суда об удовлетворении при указанных обстоятельствах требования о возмещении убытков. Вместе с тем, в указанном примере отсутствует суждение в отношении требования об обязанности выдать указанное разрешение. Однако Президиум ВАС РФ предлагает использовать логику о том, что пропуск срока обращения в суд не является препятствием для оценки судом законности отказа муниципального органа в выдаче разрешения на строительство в порядке гражданского судопроизводства в

³⁴⁹ Величко М. Б. Обзор и анализ основных критериев ... С. 159.

целях устранения последствий такого отказа, в частности, возмещения вреда, а также иных. Поэтому Президиумом ВАС РФ не исключается в этом случае рассмотрение требования об обязанности выдать соответствующее разрешение в порядке гражданского судопроизводства, что нельзя признать правильным. Таким образом, данный пример наглядно иллюстрирует нелогичность подхода о раздельном рассмотрении в различных видах судопроизводств требований, возникших из публичного правоотношения, повлекшего имущественные последствия.

В другом примере судебная коллегия по административным делам ВС РФ в определении от 18 янв. 2017 г. № 56-КГ16-37 высказалась о том, что при соединении двух требований требование об оспаривании действий (бездействия) лица, осуществляющего публичные полномочия, подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства, а требование о компенсации морального вреда – гражданского судопроизводства. Такой вывод в указанном определении считаем несостоятельным, поскольку он мотивирован исключительно ссылкой на положения ч. 5 ст. 1 КАС РФ. Действительно в ч. 5 ст. 1 КАС РФ указано, что положения данного кодекса не распространяются на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, равно как и на производство об административных правонарушениях. Часть 5 ст. 1 КАС РФ запрещает рассматривать в порядке административного судопроизводства как споры об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, так и споры об административных правонарушениях, поскольку порядок их рассмотрения регулируется специальным законодательством. То обстоятельство, что исполнение решений по указанным требованиям предусматривается за счет казны соответствующего бюджета, не позволяет относить данные споры к спорам об обращении взыскания на средства бюджетной системы. Поэтому из того факта, что в ГПК РФ отсутствуют положения, аналогичные ч. 5 ст. 1 КАС РФ, не следует, что требования о возмещении ущерба и компенсации морального вреда, причиненного субъектом публичной власти при осуществлении им публичных

полномочий, подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. Тем более отсутствуют правовые основания для вывода о том, что гражданское судопроизводство регламентирует порядок обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ, поскольку данный порядок регламентируется гл. 24.1 Бюджетного кодекса РФ, а не ГПК РФ или Федеральным законом «Об исполнительном производстве»³⁵⁰. Таким образом, специальное регулирование обращения взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ не препятствует рассмотрению споров, последствием которых является возникновение денежного обязательства, финансируемого за счет соответствующего бюджета как в порядке гражданского судопроизводства, так и административного судопроизводства³⁵¹.

Из вышеприведенных позиций ВС РФ следует, что при обращении гражданина с иском в порядке гражданского судопроизводства с требованиями о признании незаконным акта субъекта публичной власти и возмещении ущерба, компенсации морального вреда все требования подлежали бы рассмотрению в таком порядке. Однако, если бы гражданин с данными требованиями обратился в порядке административного судопроизводства, то они подлежали бы отдельному рассмотрению: требование о признании незаконным акта субъекта публичной власти в порядке административного судопроизводства, а остальные – гражданского судопроизводства, для которого заявление первого из перечисленных требований не обязательно. Соответственно такая ситуация неизбежно породит наличие противоречивых решений, принятых в гражданском судопроизводстве и административном судопроизводстве, выводы по которым будут взаимно исключать друг друга, поскольку позволяют рассматривать споры о

³⁵⁰ Обзор практики рассмотрения судами общей юрисдикции дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации от 31 авг. 2011 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023) ; Определение Верховного суда Рос. Федерации от 17 марта 2015 г. № 58-КГ14-19 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

³⁵¹ Величко М. Б. Соединение исковых требований ... С. 141.

защите публичных прав, свобод, законных интересов и их восстановлении одновременно в двух различных судопроизводствах³⁵².

Из анализа содержания ст. 16, 1069 ГК РФ следует, что правовая природа спора о возмещении ущерба, связанного с принятием незаконного акта субъекта публичной власти может быть различной.

Указанный ущерб может быть обусловлен участием субъекта публичной власти в гражданском обороте на условиях и порядке гл. 5 ГК РФ (частный деликт), а также в результате осуществления субъектом публичной власти в рамках публичного правоотношения публичного управления (публичный деликт). В последнем случае, в силу ст. 13, 16 ГК РФ вред возмещается в случае признания решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти незаконным. Т. е. оспаривание актов субъектов публичной власти должно предшествовать требованию о возмещении ущерба, или они могут быть рассмотрены одновременно. Это отличает публичный деликт от гражданского деликта, в котором основанием возникновения обязательства является сам факт причинения ущерба, который презюмирует противоправность действий причинителя вреда. Самого по себе факта причинения ущерба недостаточно для возникновения публичного деликта.

Указанные отличия, а также приведённые положения об обязательствах позволяют говорить о публичном обязательстве по возмещению вреда – публичном деликте, основанием возникновения которого является рассмотрение в качестве самостоятельного и необходимого требования о признании незаконным акта субъекта публичной власти в порядке КАС РФ. Требование о возмещении ущерба будет являться производным от него.

Основанием возникновения публичного обязательства по возмещению вреда является совокупность юридических фактов: признание незаконным решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти и наличие ущерба, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате издания такого

³⁵² Там же.

акта. О том, что в ст. 1069 ГК РФ предусмотрен состав публичного деликта отмечено Г.А. Гаджиевым, который в качестве отличия его от частного деликта указывает, что «при публичном деликте стандарты требовательности к публичным образованиям оказываются выше, чем в случае с частным лицом. И это соответствует всепроникающему «радиационному» воздействию принципа правового государства».³⁵³

Форма гражданского судопроизводства предоставляет меньше гарантий для граждан и их объединений при взыскании убытков в связи с оспариванием решений, (действий) бездействия субъектов публичной власти. В силу ст. 56 ГПК РФ при обращении с требованием о взыскании убытков действует правило распределения бремени доказывания, 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.

Поэтому, исходя из природы материального публичного правоотношения, в рамках которого допущено такое нарушение прав, свобод и законных интересов, гражданину должно быть предоставлено право на возмещение убытков вследствие публичного деликта в административном судопроизводстве, несмотря на то, что при определении их размера подлежат применению нормы гражданского закона³⁵⁴.

Следует отметить, что ранее судебная коллегия по административным делам ВС РФ допускала совместное рассмотрение подобных анализируемым требований³⁵⁵. Разъяснение о соединении данных требований содержалось в п. 9 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 22 дек. 2005 г. № 99³⁵⁶.

³⁵³ Гаджиев Г. А. Указ. соч.

³⁵⁴ Величко М. Б. Сравнительный анализ контрольной функции ... С. 29.

³⁵⁵ Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 8 окт. 2014 г. № 24-КГ14-6 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2023. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

³⁵⁶ Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : информационное письмо Президиума ВАС Рос. Федерации от 22 дек.

В п. 2, 28 постановления Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 2, со ссылкой на ст. 16.1 КАС РФ не допускается возможность совместного рассмотрения требований о возмещении вреда, причиненного принятием незаконных решений, совершением действий (допущенным бездействием), в порядке КАС РФ. Иной подход используется ВС РФ в случае оспаривания ненормативных актов в порядке АПК РФ, когда такое соединение требований допускается (п. 33 постановления Пленума ВС РФ от 28 июня 2022 г. № 2). Различие в подходах обусловлено не теоретической и практической целесообразностью совместного рассмотрения указанных требований, а формальным указанием на то, что регулирование административного судопроизводства в арбитражных судах, в отличие от КАС РФ, предусматривает возможность совместного рассмотрения требований об оспаривании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти, предъявленных в порядке гл. 24 АПК РФ, и связанного с ним требования о возмещении вреда.

Также, в п. 6 Информационного письма от 31 мая 2011 г. № 145 содержалось разъяснение о том, что требование о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующего закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, может быть удовлетворено в случае, если такой нормативный правовой акт признан недействующим по решению суда общей юрисдикции, арбитражного суда.

Защита нарушенного права путем возмещения вреда, причиненного в результате издания нормативных правовых актов (ст. 16 ГК РФ), ставится в зависимость от оспаривания этих актов по правилам, установленным гл. 23 АПК РФ, гл. 23 КАС РФ, поскольку процессуальное законодательство предусматривает специальный порядок и правовые последствия установления несоответствия такого акта иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Поскольку в обоих случаях предусмотрен специальный процессуальный порядок проверки законности как нормативного правового акта, так и индивидуального акта, механизм судебной защиты прав, свобод, законных интересов, предусматривающий порядок возмещения убытков, должен быть также одинаковым.

Для нас является убедительной позиция А.Т. Боннера, который полагает, что обнаружение наличия спора о праве гражданском должно препятствовать рассмотрению заявления по делу, возникшему из публичных правоотношений, лишь в том случае, если спор затрагивает права не участвующих в деле лиц либо совместное рассмотрение таких требований невозможно, исходя из смысла закона или конкретных обстоятельств дела³⁵⁷.

Используемая в ст. 16.1 КАС РФ формулировка о том, что совокупность требований подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, если разделение требований невозможно, нуждается в конкретизации, поскольку проблема, обусловившая появление такой статьи, заключается в тесном переплетении публичных и гражданских правоотношений, когда подлежащие оспариванию решения, действия (бездействие) субъекта публичной власти связаны с имущественными последствиями, которые являются конечной целью обращения в суд. Данные требования всегда могут быть разделены или рассмотрены совместно. Главная проблема связана с целесообразностью разъединения требований, которую анализируемые изменения в процессуальный закон не решают. Поэтому учеными (А.В. Бондаренко, И.А. Приходько, В.М. Столяренко) справедливо указано, что «на самом деле разделение требований, в том числе связанных между собой, возможно всегда <...> Совместное рассмотрение требований предопределяется их связью между собой, а не тем, возможно их разделить, или нет».³⁵⁸

³⁵⁷ Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, в ГПК и АПК РФ // Его же. Избранные труды по гражданскому процессу. С. 927, 931–932.

³⁵⁸ Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Указ. соч. С. 291.

Раздельное рассмотрение таких требований в различных видах судопроизводства влечет неэффективность судебной защиты, связанной с необходимостью приостановления производства по одним требованиям до разрешения других. С другой стороны, рассмотрение требований об оспаривании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти в форме гражданского судопроизводства, а не в порядке гл. 22 КАС РФ, а тем более в порядке косвенного контроля при разрешении требования о гражданских правовых последствиях таких актов, противоречит конституционной концепции о формах судопроизводства. Так, КС РФ в постановлении от 21 дек. 2011 г. № 30-П указал: «Предмет исследования в каждом виде судопроизводства имеет свои особенности, исходя из которых определяются не только компетентный суд, но и специфика процессуальных правил доказывания по соответствующим делам, включая порядок представления и исследования доказательств, а также основания для освобождения от доказывания», «предметы доказывания в разных видах судопроизводства не совпадают, а суды в их исследовании ограничены своей компетенцией в рамках конкретного вида судопроизводства»³⁵⁹. Административное судопроизводство содержит специальный судебный порядок, позволяющий установить баланс между частными и публичными интересами при разрешении спора, который отсутствует в гражданском судопроизводстве, и проявляется в специфике распределения бремени доказывания, активной роли суда, установлении критериев и правил оценки актов субъектов публичной власти (с точки зрения компетенции органа, принявшего акт, соблюдения порядка принятия, а также законности акта по содержанию), а также закреплении требования о том, что оценка судом данных критериев должна производиться независимо от того, заявляют ли об этом стороны.

³⁵⁹ По делу о проверке конституционности положений статьи 90 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан В.Д. Власенко и Е.А. Власенко : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 дек. 2011 г. № 30-П // КонсультантПлюс : справ. правовая система. Версия Проф. М., 2021. Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

Кроме того, применение различного процессуального регулирования при рассмотрении публичных споров об оспаривании решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти, предусматривающего дополнительные гарантии истцам на одновременное предъявление для совместного рассмотрения требования о возмещении убытков в арбитражных судах, где такая возможность предоставляется, по сравнению с судами общей юрисдикции, где такая возможность отсутствует, не оправдано.

В результате анализа законодательства зарубежных стран авторы А.А. Соловьев, К.О. Огнева пришли к выводу 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 Республике³⁶⁰.

Таким образом, мы приходим к выводу, что соединение требований для совместного рассмотрения судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства о признании недействительным решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти и обязанности его совершить действия, направленные на возникновение или восстановление имущественных прав (в частности, взыскания убытков, компенсации морального вреда, связанных с нарушением прав, свобод, законных интересов граждан и их объединений при осуществлении властных полномочий субъектом публичной власти,

³⁶⁰ Соловьев А. А., Огнева К. О. Указ. соч. С. 35–43 ; Соловьев А, А., Опалев Р. О. Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства. М., 2017. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

предъявляемых к последним) является целесообразным и отвечающим целям своевременного и правильного рассмотрения публичных споров³⁶¹.

Пункт 1 ст. 4 КАС РФ о праве на обращение в суд с административным иском заявлением предлагаем дополнить следующим: «Обращение в суд с заявлением, содержащим несколько требований о защите прав, свобод, законных интересов, одно из которых возникает из публичного правоотношения, а другие связаны с оспариванием решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти, и его правовыми последствиями, все требования подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства»³⁶².

³⁶¹ Величко М. Б. Соединение исковых требований ... С. 142.

³⁶² Величко М. Б. Соединение исковых требований ... С. 142.

Заключение

Анализ судебной практики, сформированной под воздействием толкований и разъяснений Верховного Суда РФ по поводу рассмотрения судами общей юрисдикции публичных споров в порядке главы 25 ГПК РФ, а также в порядке гл. 22 КАС РФ дает почву для выводов о том, что он не изменился существенным образом.

В.М. Шерстюк, анализируя принятие КАС РФ с точки зрения перехода количественных характеристик в качественные, пришел к выводу о том, что данное событие не явилось скачком на новый уровень рассмотрения данных видов споров³⁶³. Однако мы не можем согласиться с предложениями отдельных авторов отказаться от КАС РФ, вернуться к рассмотрению данных споров в порядке гражданского искового производства с учетом особенностей, предусмотренных для разрешения споров, возникающих из публичных правоотношений.³⁶⁴

Из аналогичной исходной посылки сторонников вышеуказанной позиции о том, что субъективное гражданское право невозможно «оторвать» от основания его возникновения, в данном случае – от порождающего административного акта³⁶⁵, мы приходим к противоположному выводу о том, что спор о действительности акта, породившего и (или) прекратившего гражданские права, является спором о правах, который подлежит рассмотрению в порядке административного, а не гражданского судопроизводства.

³⁶³ Шерстюк В. М. Переход количества в качество в гражданском процессуальном праве // Вестник гражданского процесса. 2016. № 1. С. 10.

³⁶⁴ Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Указ. соч. С. 323 ; Сахнова Т. В. Достижимо ли единство цивилистического процесса? ... С. 3 ; Туманов Д. А. Указ. соч. ; Стрельцова Е. Г. К вопросу о проблемах, порожденных действием КАС России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 56 ; Уксусова Е. Е. Гражданское и административное судопроизводство: системные аспекты взаимосвязи // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5.

³⁶⁵ Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Указ. соч. С. 291.

При этом мы соглашаемся с авторами (А.Б. Зеленцов³⁶⁶, Л.А. Николаева, М.С. Павлова³⁶⁷, П.П. Серков³⁶⁸, В.В. Скитович³⁶⁹, Е.В. Слепченко³⁷⁰, А.К. Соловьева³⁷¹, Ю.Н. Стариллов³⁷², Л.В. Туманова³⁷³, Ф.Ф. Яхин³⁷⁴), которые обосновывают выделение административного судопроизводства в качестве самостоятельного вида судопроизводства и дельнейшее его совершенствование.

Таким образом, мы отстаиваем позицию совершенствования КАС РФ, а не отказа от него. Для этого мы установили, что особенности реализации субъективного гражданского права и субъективного публичного права, возникающие из гражданских и публичных правоотношений, существенно различаются. Данные особенности должны учитываться соответствующей формой судопроизводства. Для этого разработана авторская теория исковой формы защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия, которая позволяет минимизировать и перераспределить риски наступления негативного правового результата между сторонами. Предложения автора подтверждены примерами судебной практики.

Автор учел, что процессуальным регулированием, закрепленным в административном судопроизводстве, минимизируется значительная часть процессуальных рисков, которые существуют в гражданском судопроизводстве, в том числе такие как риск выбора основания требований, надлежащего ответчика,

³⁶⁶ Зеленцов А. Б. Теоретические проблемы административного иска ... С. 26–41 ; Его же. Дифференциация и унификация ... С. 23–35 ; Его же. Идея единого КАС РФ ... С. 138–150.

³⁶⁷ Павлова М. С. Концепция эффективного правосудия ... С. 40–44.

³⁶⁸ Серков П. П. Административная ответственность ... С. 480.

³⁶⁹ Скитович В. В. Избранные труды. С. 230.

³⁷⁰ Слепченко Е. В. Гражданское судопроизводство: проблема единства ... С. 9 ; Её же. Административное судопроизводство ...

³⁷¹ Николаева Л. А., Соловьева А. К. Указ. соч. С. 36, 97.

³⁷² Стариллов Ю. Н. Административное судопроизводство и КАС РФ ... С. 102 ; Его же. Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации: год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 3. С. 6–11.

³⁷³ Туманова Л. В. Кодекс административного судопроизводства ... С. 20 ; Её же. Особенности доказывания по делам о нормоконтроле. С. 225.

³⁷⁴ Зеленцов А. Б., Яхин Ф. Ф. Указ. соч. С. 35.

риск действий представителя, не обладающего должным уровнем подготовки, непредставления доказательств, умолчания о значимом для рассмотрения дела факте поэтому пришел к выводу, что рассмотрение в таком порядке дел, состоящих из неимущественных публичных требований, а также «сложных дел», содержащих взаимосвязанные с ними имущественные требования, должно осуществляться в случаях, прямо перечисленных в законе. Приоритет судебной формы предоставления судебной защиты по таким требованиям должен быть установлен в пользу административного судопроизводства. Исключительно в гражданском судопроизводстве должны рассматриваться лишь споры, содержащие требования, возникающие из обязательственных гражданских правоотношений³⁷⁵. Административная исковая форма защиты должна быть наделена возможностью применения всего арсенала предусмотренных законом средств, направленных не только на констатацию нарушения прав, свобод и законных интересов, но и на полное их восстановление, в том числе, если это связано с устранением негативных имущественных последствий.

Таким образом, механизм защиты имущественных прав, связанных с признанием недействительными решений, действий (бездействия) субъекта публичной власти, подлежит развитию не путем интеграции данных споров в гражданское судопроизводство и соответствующей адаптации ГПК РФ, а совершенствования КАС РФ. Самостоятельность административного судопроизводства, закрепленного в КАС РФ, обуславливается тем, что его элементы связаны единой целью правового регулирования с материальными регулятивными публичными правоотношениями, позволяют исчерпывающим образом и в полном объеме обеспечить судебной защитой права, возникающие из данных правоотношений, а также тесно связанные с ними гражданские права.

В целях повышения эффективности судебной защиты, осуществляемой в порядке КАС РФ, мы предлагаем внести следующие изменения в ГК РФ, КАС РФ и ГПК РФ:

³⁷⁵ Величко М. Б. Риск правильного определения вида судопроизводства... С. 435.

1) п. 2 ст.11 ГК РФ изложить в следующей редакции: «Защита гражданских прав в административном внесудебном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Защита в административном судебном порядке гражданских прав, свобод, законных интересов, возникающих по основаниям, предусмотренным в п. 1, 1.1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 ст. 8 ГК РФ, осуществляется лишь в случаях, прямо предусмотренных законом. Решение, принятое в административном внесудебном порядке, может быть оспорено в суде в порядке административного судопроизводства.

В случае, когда оспариваемое решение, действие (бездействие) органа власти или его должностного лица, осуществлены не в связи с участием публичного образования в гражданском правоотношении в порядке и на условиях гл. 5 ГК РФ, но связаны с возникновением, изменением или прекращением гражданских прав и обязанностей, то защита прав, свобод и законных интересов в порядке гражданского судопроизводства может осуществляться в случаях, предусмотренных законом. В отсутствие такого закона защита прав, свобод и законных интересов осуществляется в порядке административного судопроизводства»³⁷⁶;

2) п. 1 ст. 4 КАС РФ дополнить положениями о том, что «судебный спор по делам, возникающим из публичных правоотношений, является конфликтом (разногласием) участников материального регулятивного публичного правоотношения, связанным с нарушением или предполагаемым нарушением публичных прав, свобод, законных интересов, а также с их восстановлением и (или) устранением последствий их нарушения, предотвращением угрозы их нарушения. Обращение в суд с заявлением, содержащим несколько требований о защите прав, свобод, законных интересов, одно из которых возникает из публичного правоотношения, а другие связаны оспариванием решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти и его правовыми последствиями, все требования подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства»;

³⁷⁶ Величко М. Б. Конкуренция видов судопроизводств... С. 193.

3) в ст. 3 КАС РФ о задачах административного судопроизводства указать следующее: «задачами административного судопроизводства являются:

1) обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;

2) контроль за деятельностью органов законодательной и исполнительной власти и управления и их должностных лиц, за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц;

3) правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;

4) установление баланса между частными и публичными интересами в сфере публичного управления;

5) мирное урегулирование споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Целями административного судопроизводства являются:

1) защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений;

2) защита публичных интересов в сфере административных и иных публичных правоотношений;

3) восстановление прав, свобод и законных интересов, а также публичных интересов;

4) укрепление законности и правопорядка, а также предупреждение правонарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений»;

Из гражданского судопроизводства подлежат исключению рассмотрение и разрешение споров, упомянутых в ст. 22, 37, 45 ГПК РФ, а также споры о внесении исправлений или изменений в запись акта гражданского состояния (гл. 36 ГПК РФ), о совершенных нотариальных действиях или об отказе в их совершении (гл. 37 ГПК РФ) как возникающих из публичных правоотношений, поскольку при их рассмотрении требуется осуществление прямого судебного контроля за

соответствием действий их участников публичным интересам, в том числе субъектов, наделенных публичными полномочиями³⁷⁷.

³⁷⁷ Величко М. Б. Конкуренция видов судопроизводств... С. 190, 193.

Список условных обозначений, символов, сокращений

Конституция РФ – Конституция Российской Федерации

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации

ВАС РФ – Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

ВС РФ – Верховный Суд Российской Федерации

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

ГПК РСФСР – Гражданский процессуальный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации

ЖК РФ – Жилищный кодекс Российской Федерации

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации

РФ – Российская Федерация

СК РФ – Семейный кодекс Российской Федерации

СПС – Справочная правовая система

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации

УПК РСФСР – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики

Список использованных источников и литературы

Нормативно-правовые акты РФ

1. Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : (с изм. от 1 июля 2020 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

2. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ : (в ред. от 18 марта 2023 г. ; с изм. от 22 июня 2023 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 138-ФЗ : (в ред. от 24 июня 2023 г. ; с изм. от 20 июля 2023 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

4. Кодекс Административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ : (в ред. от 24 июля 2023 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ : (в ред. от 24 июля 2023 г. ; с изм. и доп., вступ. в силу с 1 авг. 2023 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 11.08.2023).

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федер. закон от 26 янв. 1996 г. № 14-ФЗ : (в ред. от 24 июля 2023 г. ; с изм. и доп., вступ. в силу с 12 сент. 2023 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 16.09.2023).

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ : (в ред. от 4 авг. 2023 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 11.08.2023).

8. Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 окт. 2007 г. № 229-ФЗ : (в ред. от 29 дек. 2022 г. ; с изм. от 26 апр. 2023 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

Акты российской правоприменительной практики

9. Дело «Ананьев и другие (Ananyev and others) против РФ : постановление Европейского суда по правам человека от 10 янв. 2012 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

10. По делу о проверке конституционности пунктов 2–6 статьи 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой граждан В.Л. Герасименко и Л.Н. Герасименко» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 22 апр. 2014 г. № 12-П // Рос. газ. – 2014. – 30 апр. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 17. – Ст. 2081.

11. По делу о проверке конституционности положений статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 2 марта 2010 г. № 5-П // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

12. По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 26 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием

федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 мая 2013 г. № 9-П // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

13. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А.Н. Якимова» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 13 мая 2014 г. № 14-П // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

14. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реализации мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву» в связи с запросом Парламента Чеченской Республики» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 окт. 2014 г. № 26-П // Рос. газ. – 2014. – 14 нояб. – С. 18.

15. По делу о проверке конституционности положений пунктов 2, 3 и 4 статьи 13 и абзаца второго пункта 1.1 статьи 14 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой гражданки Л.Г. Погодиной» : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 30 янв. 2009 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 7. – Ст. 889 ; Рос. газ. – 2009. – 18 февр.

16. По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 28 июня 2007 г. № 8-П //

КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

17. По делу о проверке конституционности положений статьи 4, пункта 1 статьи 164, пунктов 1 и 4 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 11 Таможенного кодекса Российской Федерации и статьи 10 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» в связи с запросами Арбитражного суда Липецкой области, жалобами ООО «Папирус», ОАО «Дальневосточное морское пароходство» и ООО «Коммерческая компания «Балис»: постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 14 июля 2003 г. № 12-П // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

18. По делу о проверке конституционности части первой пункта 1 статьи 8 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих» в связи с запросом Находкинского гарнизонного военного суда : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 10 апр. 2001 г. № 5-П // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

19. По делу о проверке конституционности пункта 7 статьи 21 Федерального закона «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 25 июля 2001 г. № 12-П // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

20. По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 28 мая 1999 г. № 9-П // Рос. газ. – 1999. – 9 июня. – Доступ

из справ. правовой системы «East View». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

21. По делу о проверке конституционности статьи 2 Федерального закона о внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» в связи с жалобой ОАО Энергомашбанк : Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 28 окт. 1999 г. № 14-П // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

22. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Остаевой Людмилы Викторовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 22 нояб. 2012 г. № 2197-О // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

23. По делу о проверке конституционности положений статьи 90 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой граждан В.Д. Власенко и Е.А. Власенко : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 дек. 2011 г. № 30-П // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

24. По жалобе открытого акционерного общества «Востоксибэлектросетьстрой» на нарушение конституционных прав и свобод положениями частей третьей и четвертой статьи 88, пункта 1 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации и части 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 12 июля 2006 г. № 267-О // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

25. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мартыненко Дмитрия Романовича на нарушение его конституционных прав

частью первой статьи 254, статьей 255, частью первой статьи 256, частями первой и четвертой статьи 258 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 окт. 2012 г. № 1942-О // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

26. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2016 г. № 36 : (ред. от 9 июля 2020 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

27. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса РФ : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

28. О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2016 г. : (ред. от 7 февр. 2017 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

29. О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 мая 2014 г. № 8 : (ред. от 28 июня 2016 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

30. О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 : (ред. от 24 нояб. 2015 г.) // КонсультантПлюс : справ.

правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

31. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 10 февр. 2009 г. № 2 : (в ред. от 9 февр. 2012 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023). – Утратил силу.

32. О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 31 окт. 1995 г. № 8 : (в ред. от 3 марта 2015 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

33. О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 24 авг. 1993 г. № 8 : (в ред. от 2 июля 2009 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

34. О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства РФ и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

35. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 1 сент. 2009 г. № 7037/09 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

36. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 14 нояб. 2006 г. № 11253/06 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

37. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Рос. Федерации от 18 авг. 1992 г. № 12/12 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

38. Обзор судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 19 марта 2014 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

39. Обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации за четвертый квартал 2011 года : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 14 марта 2012 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

40. Обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации № 2 (2015) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 26 июня 2015 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

41. Обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации № 4 (2015) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 23 дек. 2015 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

42. Обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации № 2 (2017) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 26 апр. 2017 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

43. Обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации № 2 (2020) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 22 июля 2020 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

44. Обзор судебной практики рассмотрения гражданских дел по искам и жалобам военнослужащих на действия и решения органов военного управления и воинских должностных лиц за 2001 год // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

45. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2009 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Рос. Федерации от 16 сент. 2009 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

46. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2007 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Рос. Федерации от 1 авг. 2007 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

47. Обзор практики рассмотрения судами общей юрисдикции дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации от 31 авг. 2011 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

48. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2006 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 сент. 2006 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

49. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2006 г., 14 июня 2006 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

50. Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами : информационное письмо Президиума ВАС Рос. Федерации от 31 мая 2011 г. № 145 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

51. Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : информационное письмо Президиума ВАС Рос. Федерации от 22 дек. 2005 г. № 99 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

52. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 15 февр. 2017 г. № 77-КГ16-15 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

53. Определение Верховного суда Рос. Федерации от 17 марта 2015 г. № 58-КГ14-19 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

54. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 8 окт. 2014 г. № 24-КГ14-6 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

55. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 22 янв. 2014 г. № 5-КГ13-126 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

56. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Рос. Федерации от 12 сент. 2016 г. № 1-КГ16-11 // КонсультантПлюс : справ.

правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

57. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Рос. Федерации от 14 окт. 2014 г. № 47-КГ14-8 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

58. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Рос. Федерации от 18 июля 2016 г. № 13-КГ16-6 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

59. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 июля 2015 г. № 83-КГ15-6 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

60. Апелляционное определение Верховного Суда Рос. Федерации от 6 апр. 2016 г. по делу № 44-АПГ16-8 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

61. Апелляционное определение Верховного Суда Рос. Федерации от 16 марта 2016 г. по делу № 44-АПГ16-2 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

62. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 6 июля 2016 г. № 83-КГ16-5 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

63. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 30 нояб. 2016 г. по делу № 53-КГ16-25 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

64. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 19 дек. 2016 г. № 88-КГ16-13 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

65. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 дек. 2016 г. № 75-КГ16-14 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

66. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 28 дек. 2016 г. № 3-КГ16-4 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

67. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 6 дек. 2013 г. № 91-КГ13-4 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

68. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 21 февр. 2012 г. № 18-В11-98 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

69. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 17 марта 2010 г. № 47-Г10-5 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

70. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 30 окт. 2017 г. № 21-КГ17-16 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

71. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2000 г. № 49-В00пр-2 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

72. Апелляционное определение Архангельского областного суда от 24 июня 2013 г. № 33-3649/2013 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

73. Апелляционное определение Архангельского областного суда от 31 окт. 2013 г. № 33-6358/2013 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. –

Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

74. Апелляционное определение Владимирского областного суда от 26 июля 2012 г. № 33-2258/2012 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

75. Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 16 мая 2013 г. № 33-4937/2013 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

76. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Дагестан от 4 авг. 2016 г. по делу № 33а-3124 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

77. Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 3 марта 2015 г. № 33-2051 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

78. Апелляционное определение Краснодарского краевого суда от 17 окт. 2016 г. по делу № 4г-8177/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

79. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Карелия от 28 апр. 2015 г. № 33-1512/2015 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

80. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Карелия от 19 мая 2015 г. № 33-1815/2015 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

81. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Коми от 19 февр. 2015 г. № 33-706/2015 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

82. Апелляционное определение Курганского областного суда от 31 мая 2016 г. № 33-1987/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

83. Определение Ленинградского областного суда от 24 марта 2016 г. № 33а-1962/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

84. Определение Рамонского районного суда Воронежской области от 6 окт. 2015 г. по делу № 2-966/2015 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023)..

85. Определение Московского городского суда от 22 июня 2011 г. № 33-19011 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

86. Апелляционное определение Московского городского суда от 30 июня 2016 г. № 4га/5-7458/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

87. Апелляционное определение Московского областного суда от 30 марта 2016 г. по делу № 33-8416/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

88. Апелляционное определение Московского городского суда от 14 янв. 2014 г. № 33-327 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

89. Апелляционное определение Московского городского суда от 22 июня 2011 г. № 33-9011 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

90. Апелляционное определение Московского областного суда от 31 марта 2014 г. № 33-6926/2014 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

91. Апелляционное определение Московского областного суда от 5 мая 2011 г. № 33-10507 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

92. Апелляционное определение Московского областного суда от 30 авг. 2011 г. № 33-19486 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

93. Апелляционное определение Суда Ненецкого автономного округа от 14 мая 2013 г. № 33-97/2013 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

94. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 17 июля 2012 г. № 33-5098 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

95. Апелляционное определение Омского областного суда от 5 мая 2016 г. № 33-3813/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

96. Апелляционное определение Омского областного суда от 28 мая 2014 г. № 33-3424/2014 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

97. Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 1 нояб. 2017 г. по делу № 33-7594/2017 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. –

Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

98. Апелляционное определение Курганского областного суда от 20 июня 2020 г. № 33-1802/2019 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

99. Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 10 апр. 2019 г. по делу № 33-3253/2019 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

100. Апелляционное определение Пермского краевого суда от 23 сент. 2013 г. № 33-9428 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

101. Апелляционное определение Приморского краевого суда от 21 апр. 2016 г. № 33а-3921 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

102. Апелляционное определение Ростовского областного суда от 16 февр. 2015 г. № 33-2227/2015 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

103. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 26 мая 2016 г. № 33-9773/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

104. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 20 мая 2016 г. по делу № 33-7983/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

105. Апелляционное определение Томского областного суда от 20 янв. 2017 г. № 33-149/2017 // Архив Томского областного суда.

106. Апелляционное определение Томского областного суда от 7 июля 2017 г. № 33-2048/2017 // Архив Томского областного суда.
107. Апелляционное определение Томского областного суда от 29 сент. 2017 г. № 33-3079/2017 // Архив Томского областного суда.
108. Апелляционное определение Томского областного суда от 29 сент. 2017 г. № 33-2997/2017 // Архив Томского областного суда.
109. Апелляционное определение Томского областного суда от 28 окт. 2016 г. № 33-4064/2016 // Архив Томского областного суда.
110. Апелляционное определение Томского областного суда от 9 дек. 2016 г. № 33-4679/2016 // Архив Томского областного суда.
111. Апелляционное определение Томского областного суда от 26 авг. 2020 г. № 33-1746/2020 // Архив Томского областного суда.
112. Апелляционное определение Томского областного суда от 23 дек. 2020 г. № 33-3163/2020 // Архив Томского областного суда.
113. Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 18 июля 2014 г. № 33-2663/2014 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).
114. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 16 июля 2015 г. № 33-10564/2015 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).
115. Апелляционное определение Верховного Суда республики Татарстан от 4 апр. 2016 г. № 33-6059/2016 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).
116. Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Томского областного суда от 26 июня 2015 г. № 33-1810/2015 // Архив Томского областного суда.

117. Апелляционное определение Верховного Суда Удмуртской республики от 10 окт. 2012 г. № 33-3304 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

118. Апелляционное определение Челябинского областного суда от 9 июля 2013 г. № 11-6817/2013 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

119. Апелляционное определение Челябинского областного суда от 22 сент. 2014 г. № 11-9767/2014 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

120. Решение Ядринского районного суда Чувашской республики от 25 дек. 2009 г. по делу № 2-/2009 // Архив Ядринского районного суда Чувашской республики.

Монографии, учебники, учебные пособия, словари и комментарии

121. Абрамов С. Н. Гражданский процесс / С. Н. Абрамов. – М. : Юрид. изд-во, 1948. – 484 с.

122. Авдеенко Н. И. Механизм и пределы регулирующего воздействия гражданского процессуального права / Н. И. Авдеенко. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. – 73 с.

123. Агарков М. М. Обязательства по советскому гражданскому праву / М. М. Агарков. – М. : Юрид. изд-во, 1940. – 190 с.

124. Административно-процессуальное право : курс лекций / под ред. И. Ш. Килясханова. – М. : ЮНИТИ : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 397 с.

125. Административный процесс : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. – М. : Юрайт, 2014. – 364 с.

126. Актуальные проблемы гражданского права и процесса : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Д. Х. Валеева, М. Ю. Чельшева. – М. : Статут, 2006. – Вып. 1. – 461 с.
127. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н. Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1961. – 271 с.
128. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с.
129. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит. – Т. 2. – М. : Юрид. лит., 1982. – 359 с.
130. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права / С. С. Алексеев. – Свердловск : [б. и.], 1963–1966. – Вып. 1: Введение : Сущность социалистического права. – 1963. – 265 с.
131. Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права / С. С. Алексеев. – М. : Госюриздат, 1961. – 187 с.
132. Алексеев С. С. Проблемы теории права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Свердловск : СВЮРИнститут, 1972. – Т. 1. – 396 с.
133. Андреев Ю. Н. Механизм гражданско-правовой защиты / Ю. Н. Андреев. – М. : Норма : Инфра-М, 2010. – 462 с.
134. Анохин В. С. Административные суды : монография / В. С. Анохин. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – 200 с.
135. Арбитражный процесс : учебник / отв. ред. Д. Х. Валеев, М. Ю. Чельшев. – М. : Статут, 2010. – 570 с.
136. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М. В. Баглай. – М. : Норма : Инфра-М, 1998. – 741 с.
137. Базылев Б. Т. Юридическая ответственность / Б. Т. Базылев. – Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. – 120 с.
138. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма : Инфра-М, 2001. – 623 с.

139. Боннер А. Т. Избранные труды по гражданскому процессу. : прил. к Российскому ежегоднику гражданского и арбитражного процесса / А. Т. Боннер. – СПб. : Издат. дом СПб. гос. ун-та, 2005. – 990 с.
140. Брагинский М. И. Договорное право : в 5 кн. / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – 2-е изд. – М. : Статут, 2007–. – Кн. 1: Общие положения. – М. : Статут, 2007. – 845 с.
141. Братусь С. Н. Гражданское право : пособие для слушателей народных университетов / С. Н. Братусь, О. С. Иоффе. – М. : Знание, 1967. – 159 с.
142. Братусь С. Н. Субъекты гражданского права / С. Н. Братусь. – М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1950. – 368 с.
143. Брызгалин А. В. Судебная практика по налоговым спорам: основные судебные прецеденты современного российского права / А. В. Брызгалин, А. Н. Берник, А. Н. Головкин ; под ред. А. В. Брызгалина. – Екатеринбург : Налоги и финансовое право, 2002. – 224 с.
144. Васильев А. М. Правовые категории : Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А. М. Васильев. – М. : Юрид. лит., 1976. – 264 с.
145. Васьковский Е. В. Учебник гражданского права / Е. В. Васьковский. – М. : Статут, 2003. – С. 190. – 380 с.
146. Вершинин А. П. Выбор способа защиты гражданских прав / А. П. Вершинин. – СПб. : Изд-во СПб. гос. ун-та, 2000. – 384 с.
147. Викут М. А. Стороны – основные лица искового производства / М. А. Викут. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1968. – 76 с.
148. Голунский С. А. Теория государства и права / С. А. Голунский, М. С. Строгович. – М. : Юриздат, 1940. – 304 с.
149. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.
150. Гражданский процесс : учебник / отв. ред. В. В. Ярков. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 687 с.

151. Гражданский процесс : учебник / отв. ред. Ю. К. Осипов. – М. : Бек, 1996. – 462 с.
152. Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушникова. – М. : Городец-издат, 2003 – 720 с.
153. Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушникова. – М. : Статут, 2014. – 959 с.
154. Гражданское право : в 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Бек, 1998–. – Т. 1. – 1998. – 785 с.
155. Гражданское право : в 3 т. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2005–. – Т. 1. – 2005. – 773 с.
156. Гражданское право : учебник / под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. – СПб. : Теис, 1996–. – Ч. 1. – 1996. – 550 с.
157. Гражданское право : учебник : в 4 т. / В. С. Ем [и др.] ; под ред. Е. А. Суханова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2006–2007. – Т. 1: Общая часть. – 2006. – 668 с.
158. Гражданское процессуальное право России : учебник / под ред. М. С. Шакарян. – М. : Былина, 1996. – 400 с.
159. Гражданское судопроизводство : учеб. пособие / под ред. В. М. Семенова. – Свердловск : [Свердл. юрид. ин-т], 1974. – 323 с.
160. Гревцов Ю. И. Проблемы теории правового отношения / Ю. И. Гревцов. – Л. : ЛГУ, 1981. – 83 с.
161. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав / В. П. Грибанов. – М. : Статут, 2000. – 410 с.
162. Грось Л. А. Гражданское и арбитражное процессуальное право – взаимосвязь с материальным правом / Л. А. Грось. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. – 279 с.
163. Гукасян Р. Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве / Р. Е. Гукасян. – Саратов : Приволж. кн. изд-во, 1970. – 185 с.

164. Гурвич М. А. Лекции по советскому гражданскому процессу : пособие для студентов-заочников / М. А. Гурвич. – М. : Красная звезда, 1950. – 194 с.
165. Гурвич М. А. Право на иск / М. А. Гурвич. – М.-Л. : 2-я тип. Изд-ва Акад. наук СССР, 1949. – 216 с.
166. Гурвич М. А. Учение об иске (состав, виды) : учеб. пособие / М. А. Гурвич. – М. : Всесоюз. юрид. заоч. ин-т, 1981. – 40 с.
167. Дегтярев С. Л. Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве: теоретико-прикладные проблемы / С. Л. Дегтярев. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 364 с.
168. Добровольский А. А. Исковая форма защиты права : (Основные вопросы учения об иске) / А. А. Добровольский. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1965. – 190 с.
169. Добровольский А. А. Основные проблемы исковой формы защиты права / А. А. Добровольский, С. А. Иванова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 159 с.
170. Елисейкин П. Ф. Особенности судебного рассмотрения отдельных категорий гражданских дел : учеб. пособие / П. Ф. Елисейкин. – Ярославль : [б. и.], 1974. – 36 с.
171. Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : монография / В. В. Ершов. – М. : Рос. гос. ун-т правосудия, 2018. – 627 с.
172. Ефимова Ю. В. Виды гражданского судопроизводства / Ю. В. Ефимова. – Саратов : Наука, 2008. – 115 с.
173. Жеруолис И. А. Сущность советского гражданского процесса / И. А. Жеруолис. – Вильнюс : Минтис, 1969. – 203 с.
174. Жилин Г. А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы : монография / Г. А. Жилин. – М. : Проспект, 2010. – 576 с.
175. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М. Д. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1925. – 244 с.
176. Зейдер Н. Б. Судебное решение по гражданскому делу / Н. Б. Зейдер. – М. : Юрид. лит., 1966. – 190 с.

177. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. А. В. Иванченко. – М. : Норма, 1999. – 841 с.
178. Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права» / О. С. Иоффе. – М. : Статут, 2000. – 780 с.
179. Иоффе О. С. Правоотношение по советскому гражданскому праву / О. С. Иоффе. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1949. – 144 с.
180. Иоффе О. С. Советское гражданское право / О. С. Иоффе. – М. : Юрид. лит., 1967. – 494 с.
181. Кашанина Т. В. Юридическая техника : учебник / Т. В. Кашанина. – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма : Инфра-М, 2011. – 496 с.
182. Керимов Д. А. Философские проблемы права / Д. А. Керимов. – М. : Мысль, 1972. – 472 с.
183. Клейн Н. И. Встречный иск в суде и арбитраже / Н. И. Клейн. – М. : Статут, 2017. – 368 с.
184. Клейнман А. Ф. Советский гражданский процесс / А. Ф. Клейнман. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1954. – 408 с.
185. Коваленко А. Г. Институт доказывания в гражданском и арбитражном судопроизводстве / А. Г. Коваленко. – М. : Норма, 2002. – 250 с.
186. Колесов П. П. Процессуальные средства защиты права / П. П. Колесов. – Великий Новгород : [Новгор. межрегион. ин-т обществ. наук], 2004. – 219 с.
187. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой / отв. ред. О. Н. Садилов. – М. : Юринформцентр, 1995. – 448 с.
188. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР / под ред. М. К. Треушников. – М. : Спарк, 1996. – 573 с.
189. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Д. Б. Абушенко, К. Л. Брановицкий, С. Л. Дегтярев [и др.] ; под ред. В. В. Яркова. – М. : Статут, 2016. – 1295 с.

190. Коммерческое право : учебник / под ред. В. Ф. Попондопуло, В. Ф. Яковлевой. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 1997. – 514 с.
191. Конституционные принципы судебной власти Российской Федерации / отв. ред. В. П. Кашепов. – М. : Юриспруденция, 2011. – 291 с.
192. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. – 9-е изд. – СПб. : [Н. К. Мартынов], 1909. – 354 с.
193. Краснов Н. И. Процессуальные вопросы советского земельного права / Н. И. Краснов, И. А. Иконицкая. – М. : Наука, 1975. – 151 с.
194. Крашенинников Е. А. К теории права на иск / Е. А. Крашенинников. – Ярославль : Изд-во Яросл. ун-та, 1995. – 76 с.
195. Курс советского гражданского процессуального права : в 2 т. / А. А. Мельников, М. М. Богуславский, Р. Е. Гукасян [и др.]. – М. : Наука, 1981. – Т. 1: Теоретические основы правосудия по гражданским делам. – М. : Наука, 1981. – 463 с.
196. Лебедев В. М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации / В. М. Лебедев. – М. : РАП, 2000. – 368 с.
197. Локк Дж. Сочинения : в 3 т. / Дж. Локк. – М. : Мысль, 1985-1988. – Т. 3. – 1988. – 668 с.
198. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права / Е. Г. Лукьянова. – М. : Норма, 2003. – 233 с.
199. Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора / Е. Б. Лупарев. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – 245 с.
200. Лупарев Е. Б. Общая теория публичных правоотношений : монография / Е. Б. Лупарев, М. Б. Добробаба, Т. В. Мокина. – М. : Юрлитинформ, 2011. – 278 с.
201. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения : учеб. пособие / В. О. Лучин. – М. : Закон и право, 1997. – 159 с.
202. Малеина М. Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита / М. Н. Малеина. – М. : МЗ Пресс, 2000. – 242 с.

203. Марксистско-ленинская общая теория государства и права : Социалистическое право / под ред. В. Е. Гулиев [и др.]. – М. : Юрид. лит., 1973. – 647 с.
204. Масленников М. Я. Административный процесс: теория и практика / М. Я. Масленников. – М. : Изд-во НОУ «Школа спецподготовки «Витязь», 2008. – 362 с.
205. Масленникова Н. И. Гражданский процесс как форма социального управления / Н. И. Масленникова. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 140 с.
206. Мельников А. А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе / А. А. Мельников. – М. : Наука, 1969. – 247 с.
207. Монтескье Ш. Л. Избранные произведения / Ш. Л. Монтескье. – М. : Госполитиздат, 1955. – 800 с.
208. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – М. : Эксмо, 2007. – 477 с.
209. Мотовиловкер Е. Я. Теория регулятивного и охранительного права / Е. Я. Мотовиловкер. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. – 134 с.
210. Нефедьев Е. А. Учебник русского гражданского судопроизводства / Е. А. Нефедьев. – Краснодар : Советская Кубань, 2005. – 472 с.
211. Нефедьев Е. А. Учение об иске / Е. А. Нефедьев. – Казань : Типо-лит. ун-та, 1891. – 44 с.
212. Николаева Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство : зарубежный опыт и российские традиции / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 330 с.
213. Николаева Л. А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении / Л. А. Николаева. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. – 64 с.
214. Общая теория государства и права : Академический курс : в 2 т. : учебник для вузов / отв. ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 1998. – Т. 2: Теория права. – 620 с.

215. Общая теория советского права / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. – М. : Юрид. лит., 1966. – 491 с.
216. Осипов Ю. К. Защита прав социалистических организаций в суде / Ю. К. Осипов, М. К. Юков. – М. : Юрид. лит., 1982. – 103 с.
217. Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Общая часть : учеб. пособие / Г. Л. Осокина. – М. : Юристъ, 2003. – 667 с.
218. Осокина Г. Л. Гражданский процесс. Особенная часть / Г. Л. Осокина. – М. : Норма, 2010. – 960 с.
219. Осокина Г. Л. Иск : (Теория и практика) / Г. Л. Осокина. – М. : Городец, 2000. – 186 с.
220. Полянский Н. Н. Очерки общей теории уголовного процесса / Н. Н. Полянский. – М. : Право и жизнь, 1927. – 127 с.
221. Постатейный комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. П. В. Крашенинникова. – 3-е изд. – М. : Статут, 2006. – 700 с.
222. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / под ред. В. П. Божьева. – М. : СПАРК, 1996. – 286 с.
223. Практикум по гражданскому процессу : учеб. пособие / под ред. М. К. Треушниковой. – М. : Городец, 1996. – 247 с.
224. Приходько И. А. Реформирование процессуального законодательства: цели, проблемы, тенденции / И. А. Приходько, А. В. Бондаренко, В. М. Столяренко. – М. : Международные отношения, 2018. – 617 с.
225. Проблемы развития процессуального права России : монография / А. В. Белякова, Л. А. Воскобитова, А. В. Габов [и др.] ; под ред. В. М. Жуйкова. – М. : Норма : Инфра-М, 2016. – 224 с.
226. Проблемы судебного права / Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий [и др.]. – М. : Наука, 1983. – 223 с.
227. Проблемы теории государства и права / под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко. – М. : Проспект, 1999. – 504 с.

228. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 143 с.

229. Пучинский В. К. Из творческого наследия : сб. тр. / В. К. Пучинский. – М. : Городец, 2022. – 832 с.

230. Решетникова И. В. Справочник по доказыванию в гражданском судопроизводстве / под ред. И. В. Решетниковой. – 3-е изд., перераб. – М. : Норма, 2005. – 455 с.

231. Ржевский В. А. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности / В. А. Ржевский, Н. М. Чепурнова. – М. : Юристъ, 1998. – 214 с.

232. Рожкова М. А. Юридические факты гражданского и процессуального права : соглашения о защите прав и процессуальные соглашения / М. А. Рожкова. – М. : Статут, 2009. – 330 с.

233. Руссо Ж.-Ж. Трактаты / Ж.-Ж. Руссо. – М. : Наука, 1969. – 703 с.

234. Рязановский В. А. Единство процесса / В. А. Рязановский. – М. : Городец, 1996. – 75 с.

235. Савельева Т. А. Судебная власть в гражданском процессе : учеб. пособие / Т. А. Савельева. – Саратов : СГАП, 1997. – 71 с.

236. Салищева Н. Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева. – М. : Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН, 2001. – 66 с.

237. Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты / Т. В. Сахнова. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 676 с.

238. Сергеев А. П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации : учебник / А. П. Сергеев. – М. : Проспект, 1996. – 694 с.

239. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография / П. П. Серков. – М. : Норма ; Инфра-М, 2012. – 480 с.

240. Скитович В. В. Избранные труды / В. В. Скитович. – М. : Изд-во РГТЭУ, 2013. – 450 с.

241. Скитович В. В. Судебная власть и административный акт: проблемы юрисдикционного контроля / В. В. Скитович. – Гродно : ГрГУ, 1999. – 233 с.
242. Советский гражданский процесс / отв. ред. К. И. Комиссаров, В. М. Семенов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрид. лит., 1988. – 479 с.
243. Советский гражданский процесс / отв. ред. М. С. Шакарян. – М. : Юрид. лит., 1985. – 526 с.
244. Советский гражданский процесс / под ред. М. А. Гурвича. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Высш. школа, 1975. – 399 с.
245. Советский гражданский процесс / под ред. М. А. Гурвича. – М. : Высш. школа, 1967. – 436 с.
246. Советское гражданское право / К. К. Лебедев, В. А. Мусин, Е. А. Поссе [и др.]. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1982. – Ч. 1. – 414 с.
247. Советское гражданское право : учебник : в 2 т. / под ред. О. А. Красавчикова. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Высш. шк., 1985. – Т. 1. – 544 с.
248. Советское гражданское процессуальное право : учеб. пособие / под ред. М. А. Гурвича. – М. : Высш. школа, 1964. – 536 с.
249. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс : (Макроуровень) / В. Д. Сорокин. – СПб. : Юрид. центр пресс, 2003. – 659 с.
250. Старилов Ю. Н. Административная юстиция : Проблемы теории / Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. – 197 с.
251. Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / Ю. Н. Старилов. – М. : Директ-Медиа, 2013. – 280 с.
252. Строгович М. С. Природа советского уголовного процесса, принцип состязательности / М. С. Строгович. – М. : Юриздат, 1939. – 152 с.
253. Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву / В. А. Тархов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1973. – 456 с.
254. Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. – М. : Норма, 2000. – 595 с.

255. Теория государства и права / под ред. Н. Г. Александрова. – М. : Юрид. лит., 1974. – 664 с.
256. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : Бек, 1995. – 485 с.
257. Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений / Ю. Г. Ткаченко. – М. : Юрид. лит., 1980. – 176 с.
258. Толстой Ю. К. К теории правоотношений / Ю. К. Толстой. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1959. – 87 с.
259. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 351 с.
260. Хвостов В. М. Общая теория права : элементарный очерк / В. М. Хвостов. – 6-е изд. – М. : [б. и.], 1911. – 147 с.
261. Хвостов В. М. Система римского права : учебник / В. М. Хвостов. – М. : Спарк, 1996. – 521 с.
262. Хохлов В. А. Ответственность за нарушение договора по гражданскому праву / В. А. Хохлов. – Тольятти : ТолПИ, 1997. – 318 с.
263. Черепяхин Б. Б. Труды по гражданскому праву / Б. Б. Черепяхин. – М. : Статут, 2001. – 476 с.
264. Чечина Н. А. Гражданские процессуальные отношения / Н. А. Чечина. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1962. – 68 с.
265. Чечина Н. А. Норма права и судебное решение / Н. А. Чечина. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1961. – 78 с.
266. Чечина Н. А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права / Н. А. Чечина. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1987. – 103 с.
267. Чечот Д. М. Административная юстиция. Теоретические проблемы / Д. М. Чечот. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. – 134 с.
268. Чечот Д. М. Избранные труды по гражданскому процессу / Д. М. Чечот. – СПб. : Изд. дом СПб. гос. ун-та, 2005. – 616 с.

269. Чечот Д. М. Неисковые производства / Д. М. Чечот. – М. : Юрид. лит., 1973. – 164 с.
270. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты / Д. М. Чечот. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1968. – 72 с.
271. Чечот Д. М. Участники гражданского процесса / Д. М. Чечот. – М. : Госюриздат, 1960. – 190 с.
272. Шифман М. Л. Прокурор в уголовном процессе / М. Л. Шифман. – М. : Юрид. изд-во, 1948. – 208 с.
273. Щеглов В. Н. Гражданское процессуальное правоотношение / В. Н. Щеглов. – М. : Юрид. лит., 1966. – 166 с.
274. Щеглов В. Н. Иск о судебной защите гражданского права : Лекции для студентов / В. Н. Щеглов. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 1987. – 168 с.
275. Эффективность гражданского судопроизводства в России: Институциональный анализ и институциональное проектирование / А. А. Аузан, А. А. Бальсевич, Е. А. Водопьянова [и др.]. – М. : СПРОС, 2005. – 146 с.
276. Юдельсон К. С. Вопросы советского гражданского процесса военного времени / К. С. Юдельсон. – Свердловск : Свердловгиз, 1943. – 101 с.
277. Юдельсон К. С. Советский гражданский процесс / К. С. Юдельсон. – М. : Госюриздат, 1956. – 439 с.
278. Юридическая конфликтология / О. В. Бойков [и др.] ; отв. ред. В. Н. Кудрявцев. – М. : Ин-т государства и права, 1995. – 316 с.
279. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. – М. : Юрид. лит., 1976. – 279 с.
280. Яблочков Т. М. Учебник русского гражданского судопроизводства / Т. М. Яблочков. – 2-е изд. – Ярославль : Книгоизд. Гассанова, 1912. – 326 с.
281. Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1976. – 285 с.
282. Явич Л. С. Право и общественные отношения : (Основные аспекты содерж. и формы сов. права) / Л. С. Явич. – М. : Юрид. лит., 1971. – 152 с.

283. Явич Л. С. Сущность права : социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений / Л. С. Явич. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1985. – 207 с.

284. Якуб М. Л. Демократические основы советского уголовно-процессуального права / М. Л. Якуб. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960. – 171 с.

285. Ярков В. В. Юридические факты в цивилистическом процессе / В. В. Ярков. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 608 с.

286. Ячменев Ю. В. Гражданско-правовая защита имущественных прав граждан и организаций : учеб. пособие / Ю. В. Ячменев. – СПб. : Знание, 2009. – 116 с.

Статьи из журналов, сборников научных трудов

287. Айзикович А. С. Важная социологическая проблема // Вопросы философии. – 1965. – № 11. – С.163–170.

288. Амосов С. М. К вопросу о целях правосудия // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2001. – № 1. – С. 1–10.

289. Анисимова Л. И. Способы защиты ответчика против иска // Советская юстиция. – 1987. – № 20. – С. 18–24.

290. Анцупов А. Я. Значение, предмет и задачи конфликтологии / А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов // Анцупов А. Я. Конфликтология : учебник для вузов / А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов. – М. : ЮНИТИ, 1999. – С. 78–87.

291. Бабаев В. К. Теоретические вопросы структуры юридической нормы и определение права // Проблема защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль, 1976. – С. 16–17.

292. Бабушкина С. В. К вопросу о понятии и признаках юридических отношений // Современное право. – 2008. – № 10. – С. 23–26.

293. Балашов А. Н. Активная роль суда в реализации задач административного судопроизводства // Администратор суда. – 2017. – № 2. – С. 33–38.

294. Банников Р. Ю. Юридический интерес как предпосылка права на предъявление иска в суд // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 10. – С. 13–16.
295. Барабаш А. С. Цели уголовного процесса // Ученые записки юрид. ин-та Краснояр. гос. ун-та. / отв. ред. Т. В. Сахнова. – Красноярск, 2003. – Вып. 2. – С. 439–457.
296. Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. – 2005. – № 2. – С. 19–25.
297. Бекашева Д. И. Примирение сторон – цель стадии подготовки дела к судебному разбирательству // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 37–41.
298. Беляева Г. С. Процессуально–правовые средства: понятие, признаки и виды // Lex russica. – 2015. – № 3. – С. 19–27.
299. Богатырев Ф. О. Интерес в гражданском праве // Журнал российского права. – 2002. – № 2. – С. 33–43.
300. Бойцова В. В. Нужна ли нам административная юстиция? // Советская юстиция. – 1993. – № 7. – С. 12–13.
301. Болдырев В. А. Наличие спора как критерий выбора требований о защите прав и вида гражданского судопроизводства // Юрист. – 2011. – № 22. – С. 44–46.
302. Болдырев В. А. О сделках, актах власти и видах гражданского судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. – 2012. – № 9. – С. 20–23.
303. Боннер А. Т. К. Маркс. О соотношении материального права и процесса // Правоведение. – 1978. – № 4. – С. 23–31.
304. Боннер А. Т. Некоторые вопросы производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Правоведение. – 1964. – № 1. – С. 122–130.
305. Боннер А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Советское государство и право. – 1992. – № 2. – С. 144–149.

306. Бутнев В. В. К понятию механизма защиты субъективных прав // Субъективное право: проблемы осуществления и защиты : сб. науч. тр. – Владивосток, 1989. – С. 9–11.

307. Бутнев В. В. Понятие механизма защиты субъективных прав // Механизм защиты субъективных гражданских прав : сб. науч. тр. – Ярославль, 1990. – С. 3–17.

308. Бутнев В. В. Правовой спор и виды гражданского судопроизводства // Новеллы гражданского процессуального права : материалы науч.-практ. конф. / отв. ред. Н. А. Громошина. – М., 2004. – С. 134–136.

309. Бутнев В. В. Спор о праве – организационно-охранительное правоотношение // Материально-правовые и процессуальные проблемы защиты субъективных прав. – Ярославль, 1983. – С. 43–50.

310. Бутнев В. В. Юридическая ответственность, охранительные правоотношения, гражданский процесс // Проблема защиты субъективных гражданских прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль, 1979. – С. 90–96.

311. Бутылин В. Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. – 2001. – № 12. – С. 80–91.

312. Варул П. А. К проблеме охранительных гражданских правоотношений // Проблемы совершенствования законодательства о защите субъективных гражданских прав : сб. науч. тр. – Ярославль, 1988. – С. 32–40.

313. Васильева Е. С. Концепция административного судопроизводства в механизме административно-правового воздействия / Е. С. Васильева, В. К. Нехайчик // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 10. – С. 38–43.

314. Веденеев Ю. А. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура / Ю. А. Веденеев, С. Д. Князев // Журнал российского права. – 1998. – № 10/11. – С. 71–82.

315. 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 решениями субъектов публичной власти // Вестник гражданского процесса. – 2023. – Т. 13, № 2. – С. 51-74.

316. 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.

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

318. 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.

319. 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.

320. 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.

321. 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.

322. 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, Г. Л. Осокиной, С. К. Соломина, Г. Г. Пашковой. – Томск, 2017. – Ч. 72. – С. 57–59.

323. 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.

324. 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.

325. 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.

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

327. 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.

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

329. Вельмин А. С. Правовая природа дел об административном надзоре, рассматриваемых в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2012. – № 8. – С. 30–33.

330. Вильховик А. Юридический интерес как предпосылка доступности судебной защиты // Арбитражный и гражданский процесс. – 2005. – № 12. – С. 2–7.

331. Виноградова П. А. Осуществление органами публичной власти полномочий как предмет судебного административного контроля // Административное право и процесс. – 2017. – № 8. – С. 41–44.

332. Гагаринов А. В. Понятие гражданского процесса // Правоведение. – 1988. – № 4. – С. 96–99.

333. Гальперин М. Л. Проблема дифференциации гражданского процесса и эффективность судебной защиты прав в исполнительном производстве // Закон. – 2012. – № 9. – С. 105–116.

334. Гафаров Р. Ф. Проблемы определения вида гражданского судопроизводства: теоретические основания и практические аспекты / Р. Ф. Гафаров, Д. Н. Горшунов // Вестник гражданского процесса. – 2014. – № 1. – С. 49–65.

335. Ген Н. Л. Специфика конституционных норм и особенности их реализации // Журнал российского права. – 2001. – № 11. – С. 53–59.

336. Головин С. В. Общественные интересы и публичные блага / С. В. Головин, Ю. К. Князев // Вестн. Костром. гос. ун-та им. Н. А. Некрасова. – 2012. – Т. 18, № 2. – С. 213–217.

337. Горелов М. В. Задачи и цели гражданского и административного судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 10. – С. 11–14.

338. Грешнова Н. А. Видовой анализ производств в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2013. – № 3. – С. 21–25.

339. Грибанов В. П. Интерес в гражданском праве // Советское государство и право. – 1967. – № 1. – С. 49–56.

340. Григорян Л. А. Конституция СССР – правовая основа организации и деятельности органов внутренних дел // Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов внутренних дел : труды Академии МВД СССР. – М., 1982. – С. 3–18.

341. Гринберг Р. Теория, инновации и контуры будущей экономики в диалоге с Кеннетом Эрроу / Р. Гринберг, А. Рубинштейн // Вопросы экономики. – 2010. – № 10. – С. 4–16.

342. Грось Л. А. О значении правильного определения отраслевой принадлежности норм материального права для выбора вида гражданского судопроизводства в суде общей юрисдикции и способа исполнения (реализации) судебного решения // Исполнительное право. – 2012. – № 2. – С. 21–24.

343. 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. 105–107.

344. Гукасян Р. Е. Соотношение материального и процессуального права – важная проблема юридической науки // Вопросы развития и защиты прав граждан : межвуз. темат. сб. – Калинин, 1977. – С. 5–15.

345. Гурвич М. А. Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия // Труды Всесоюз. юрид. заоч. ин-та. – М., 1965. – Т. 3. – С. 62–117.

346. Гурвич М. А. Обязательность и законная сила судебного решения // Советское государство и право. – 1970. – № 5. – С. 37–45.

347. Дернова Д. В. Неюрисдикционные формы и средства разрешения частноправовых конфликтов (общие положения) // Администратор суда. – 2015. – № 4. – С. 21–25.

348. Добровольский А. А. К разработке ГПК РСФСР // Советская юстиция. – 1957. – № 3. – С. 22–27.

349. Дюкова Е. А. Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства / Е. А. Дюкова, Н. М. Чепурнова // Российский судья. – 2007. – № 10. – С. 16–18.

350. Елисейкин П. Ф. О структуре юридической нормы // Проблема защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство : межвуз. темат. сб. – Ярославль, 1978. – Вып. 3. – С. 17–47.

351. Елисейкин П. Ф. Охранительные материальные и гражданские процессуальные правоотношения / П. Ф. Елисейкин, В. В. Бутнев // Совершенствование законодательства и правоприменительной деятельности. – Ярославль, 1989. – С. 59–61.

352. Елисейкин П. Ф. Понятие и содержание гражданского дела // Вопросы теории и практики гражданского процесса : межвуз. науч. сб. – Саратов, 1976. – Вып. 1. – С. 79–87.

353. Елисейкин П. Ф. Процессуальное понимание спора о праве и его критика // Проблема защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство : межвуз. темат. сб. – Ярославль, 1983. – С. 3–24.

354. Елисейкин П. Ф. Судебный надзор за деятельностью административных органов // Проблемы государства и права на современном этапе. – Владивосток, 1963. – С. 34–35.

355. Ерошенко А. А. Судебная защита охраняемого законом интереса // Советская юстиция. – 1977. – № 13. – С. 18–20.

356. Жеруолис И. А. Понятие иска как процессуальной формы защиты права // Проблемы гарантии осуществления и защиты прав граждан. – Тарту, 1977. – С. 260–278.

357. Жилин Г. А. Задачи и цели суда в апелляционном и кассационном производстве // Арбитражный и гражданский процесс. – 2005. – № 5. – С. 24–29.

358. Зайцев И. М. Административные иски // Российская юстиция. – 1996. – № 4. – С. 23–25.

359. Захаров Н. И. Административное судопроизводство: сложности применения и пробелы в законодательстве // Судья. – 2017. – № 3 (35). – С. 25–26.

360. Захарова О. С. Понятие административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях // Российский судья. – 2008. – № 7. – С. 34–36.

361. Зейдер Н. Б. Предмет и система советского гражданского процессуального права // Правоведение. – 1962. – № 3. – С. 69–82.

362. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 68–79.

363. Зеленцов А. Б. Дифференциация и унификация административного судопроизводства: концептуальные проблемы // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 23–35.

364. Зеленцов А. Б. О предмете административно-правового спора / А. Б. Зеленцов, Ф. Ф. Яхин // Юрист. – 2003. – № 11. – С. 35–39.

365. Зеленцов А. Б. Теоретические проблемы административного иска // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2005. – № 6. – С. 26–41.

366. Иванов А. А. Понятие «имущественные отношения» и проблемы налогового права // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. – 2009. – № 1. – С. 76–82

367. Иванов О. В. О связи материального и гражданского процессуального права // Правоведение. – 1973. – № 1. – С. 48–53.

368. Кархалев Д. Н. Механизм гражданско-правового регулирования охранительных отношений // Юрист. – 2014. – № 8. – С. 29–33.

369. Кашепов В. П. Законность в организации и деятельности судебной системы // Законность в Российской Федерации. – М., 2008. – С. 192–211.

370. Клейнман А. Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. – 1946. – № 9. – С. 11–14.

371. Козлов А. Ф. Полномочия суда первой инстанции по разрешению гражданских дел // Сб. учен. тр. – Свердловск, 1964. – Вып. 10. – С. 99–150.

372. Козлов М. А. Субъективное право и охраняемый законом интерес как предметы судебной защиты // Журнал российского права. – 2008. – № 3. – С. 69–77.

373. Колосович В. А. Соотношение уголовно-процессуального и уголовного права / В. А. Колосович, И. А. Кузнецов // Государство и право. – 1996. – № 12. – С. 71–78.

374. Крашенинников Е. А. Заметки о номах права // Проблемы защиты субъективных гражданских прав : сб. науч. тр. – Ярославль, 2001. – С. 3–7.

375. Крашенинников Е. А. Заметки об охраняемых законом интересах / Е. А. Крашенинников, Т. Н. Лисова // Вопросы теории охраняемых законом интересов : тезисы докладов. – Ярославль, 1990. – С. 3–6.

376. Крашенинников Е. А. Охраняемый законом интерес и средства его защиты // Вопросы теории охранительных правоотношений : материалы науч. конф. – Ярославль, 1991. – С. 12–18.

377. Крашенинников Е. А. Предмет судебной защиты и предмет судебного осуществления в исковом производстве // Механизм защиты субъективных гражданских прав. – Ярославль, 1990. – С. 17–26.

378. Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91–99.

379. Кудряшова А. И. Особенности производства по делам, возникающим из административно правовых отношений // Суд и применение закона. – М., 1982. – С. 160–161.

380. Кулишер А. М. Защита субъективных публичных прав посредством иска // Юридический вестник. – 1913. – Кн. IV. – С. 78–123.

381. Куратов А. А. Активизация института состязательности в административном судопроизводстве России // Российский судья. – 2011. – № 6. – С. 36–38.

382. Курылев С. В. О структуре юридической нормы // Труды Иркут. гос. ун-та им. А. А. Жданова. – 1958. – Т. 27, Вып. 4. – С. 172–189.

383. Леви М. Судебный контроль и процесс приватизации в России // Судебный контроль и права человека : материалы российско-британского

семинара. Москва, 12–13 сент. 1994 г. / под ред. В. М. Савицкого. – М., 1996. – С. 212–221.

384. Лейст О. Э. К вопросу о структуре правовой нормы // Ученые записки Всесоюзного института юридических наук. – 1962. – Вып. 15. – С. 3–44.

385. Лесницкая Л. Ф. Обжалование в суд решений и действий (или бездействия), нарушающих права и свободы граждан // Судебная защита прав и свобод граждан : науч.-практ. пособие. – М., 1999. – С. 15–39.

386. Логинов П. В. Понятие иска и исковая форма защиты права // Советское государство и право. – 1983. – № 2. – С. 100–105.

387. Логинов П. В. Сущность иска и признаки индивидуализации хозяйственного спора в арбитражном процессе // Вопросы теории и практики гражданского процесса : межвуз. науч. сб. – Саратов, 1976. – Вып. 1. – С. 62–67.

388. Лупарев Е. Б. Понятие и признаки административно-правового спора // Журнал российского права. – 2002. – № 2. – С. 44–51.

389. Магазинер Я. М. Объект права // Очерки по гражданскому праву : сб. ст. – Л., 1957. – С. 65–78.

390. Майле А. Д. Особенности административно-правовой защиты прав граждан в ФРГ // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы Всерос. науч.-практ. конф. Омск, 28 нояб. 2014 г. / ред. Ю. П. Соловей. – Омск, 2015. – С. 126–131.

391. Малько А. В. Законные интересы и их стимулирующая роль // Вопросы теории государства и права. – Саратов, 1998. – С. 107–116.

392. Малько А. В. Основы теории законных интересов // Журнал российского права. – 1999. – № 5–6. – С. 65–72.

393. Малько А. В. Субъективное право и законный интерес // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1998. – № 4 (223). – С. 58–70.

394. Мартынов А. В. Участники административного судопроизводства: понятие, виды и сравнительная характеристика с другими участниками судебных процессов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 53–62.

395. Масленников М. Я. Можно ли считать жалобу административным иском? // Российская юстиция. – 1998. – № 5. – С. 23–25.
396. Мельников А. А. Конституция СССР и проблема судебного права // Правоведение. – 1979. – № 6. – С. 43–50.
397. Мозолин В. П. О гражданско-процессуальном правоотношении // Советское государство и право. – 1955. – № 6. – С. 50–57.
398. Мотовиловкер Е. Я. Основное разделение охранительных правоотношений // Вопросы теории охранительных правоотношений : материалы науч. конф. – Ярославль, 1991. – С. 25–27.
399. Нехороших А. М. К вопросу о конечной цели цивилистического процесса // Тенденции развития цивилистического процессуального законодательства и судопроизводства в современной России : материалы междунар. науч.-практ. конф. – Саратов, 2009. – С. 340–343.
400. Осокина Г. Л. Теория охранительно-искового правоотношения // Вопросы теории охранительных правоотношений : материалы науч. конф. – Ярославль, 1991. – С. 20–22.
401. 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 – С. 42–48.
402. Павлова М. С. Концепция эффективного правосудия в нормах Кодекса административного судопроизводства РФ // Российский судья. – 2017. – № 8. – С. 40–44.
403. Павлова М. С. Правовая природа и значение спора о праве по делам, возникающим из публичных правоотношений // Юрист. – 2015. – № 2. – С. 19–23.
404. Панкова О. В. К вопросу о роли судебной реформы в механизме административно-правового регулирования // Проблемы административного и административно-процессуального права : сб. науч. тр. – М., 2005. – С. 341–348.
405. Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции как форма осуществления судебной власти // Административное право и процесс. – 2012. – № 11. – С. 41–43.

406. Поляков И. Н. Доступность и эффективность гражданского судопроизводства: насущные проблемы и пути их решения // Проблемы доступности и эффективности правосудия в арбитражном и гражданском судопроизводстве : материалы Всерос. науч.-практ. конф. Москва, 31 янв.–1 февр. 2001 г. – М., 2001. – С. 308–322.

407. Приходько И. А. Некоторые проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публичных правоотношений // АПК и ГПК 2002 г.: сравнительный анализ и актуальные проблемы правоприменения : материалы Всерос. науч.-практ. конф. / под ред. Р. Ф. Каллистратовой. Москва, 2–4 апреля 2003 г. – М., 2004. – С. 120–136.

408. Пугинский Б. И. О норме права // Вестн. Моск. ун-та. Право. – 1999. – № 5. – С. 23–33.

409. Пучинский В. К. Элементы иска в советском гражданском процессе // Советское государство и право. – 1979. – № 3. – С. 46–52.

410. Ремнев В. И. Перестройка в правовой системе, юридической науке, практике. Материалы конференции в Звенигороде 18–20 мая 1987 г. // Советское государство и право. – 1987. – № 11. – С. 66–87.

411. Ремнев В. И. Право жалобы и административная юстиция в СССР // Советское государство и право. – 1986. – № 6. – С. 22–32.

412. Ремнев В. И. Соотношение судебного и административного порядка рассмотрения жалоб граждан // Правоведение. – 1984. – № 5. – С. 48–56.

413. Решетникова И. В. Теория процессуального риска // Закон. – 2012. – № 6. – С. 117–122.

414. Рожкова М. А. Защита законного интереса в арбитражном суде // Хозяйство и право. – 2001. – № 6. – С. 53–59.

415. Русинов Р. К. Правовое регулирование и его механизм // Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – М. : Норма, 2000. – С. 256–271.

416. Сахнова Т. В. Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 9. – С. 35–40.
417. Сахнова Т. В. Достижимо ли единство цивилистического процесса? (В контексте концепции единого ГПК РФ и Кодекса административного судопроизводства) // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 4. – С. 3–10.
418. Серков П. П. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики // Российский судья. – 2012. – № 12. – С. 5–8.
419. Скитович В. В. Судебная власть как системное образование // Правоведение. – № 1. – С. 147–155.
420. Слепченко Е. В. Гражданское судопроизводство: общая характеристика и тенденции развития // Вестник гражданского процесса. – 2012. – № 2. – С. 41–75.
421. Соловьев А. А. К вопросу о рассмотрении гражданского иска в административном деле / А. А. Соловьев, К. О. Огнева // Административное право и процесс. – 2020. – № 5. – С. 36–43.
422. Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство и КАС РФ: к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. ст. к юбилею Е. И. Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко. – М., 2020. – С. 96–124.
423. Старилов Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 5–13.
424. Старилов Ю. Н. Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации: год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. – 2020. – № 3. – С. 5–23.
425. Старилов Ю. Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение. – 2002. – № 2. – С. 101–114.

426. Старилов Ю. Н. Управленческая и судебная концепции административного процесса: развитие, современное значение и взаимодействие // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Право. – 2006. – № 1 – С. 110–141.

427. Стахов А. И. Понятие и характерные особенности административно-процессуальных норм // Административное право и процесс. – 2015. – № 3. – С. 10–15.

428. Стоякин Г. Я. Понятие защиты гражданских прав // Проблемы гражданско-правовой ответственности и защиты гражданских прав : сб. тр. – Свердловск, 1973. – Вып. 27. – С. 30–35.

429. Стрельцова Е. Г. К вопросу о проблемах, порожденных действием КАС России // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 5. – С. 56–60.

430. Студеникина М. С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России : проблемы совершенствования процессуального законодательства : по материалам науч.-практ. конф. Москва, 28 мая 2001 г. – М., 2001. – С. 176–183.

431. Томашевский Н. П. О структуре правовой нормы и классификации её элементов // Вопросы общей теории советского права. – М., 1960. – С. 203–207.

432. Трещева Е. А. Виды дел, рассматриваемые арбитражными судами. Проблема разделения арбитражного процесса на виды судопроизводства // Правовые проблемы регулирования предпринимательской деятельности на современном этапе : сб. науч. ст. – Самара, 1999. – С. 97–105.

433. Трубников П. Я. Обжалование неправомерных действий // Вестник Верховного Суда СССР. – 1991. – № 1. – С. 20–23.

434. Туманова Л. В. Кодекс административного судопроизводства: хорошее должно быть лучшим // Судья. – 2018. – № 11. – С. 18–20.

435. Туманова Л. В. Особенности доказывания по делам о нормоконтроле // Вестник гражданского процесса. – 2019. – № 1. – С. 223–237.

436. Тупиков В. Природа дел, возникающих из административно-правовых отношений // Российская юстиция. – 1999. – № 7. – С. 18–20.

437. Уксусова Е. Е. Гражданское и административное судопроизводство: системные аспекты взаимосвязи // *Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2016. – № 5. – С. 69–82.
438. Феофанов Ю. Жалоба или иск // *Известия.* – 1988. – 12 июля.
439. Фоменко Е. Гражданское судопроизводство в системе видов судопроизводства // *Мировой судья.* – 2009. – № 4. – С. 26–31.
440. Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административно-правовые отношения: теоретические проблемы // *Труды института государства и права Российской академии наук.* – 2009. – № 1. – С. 41–50.
441. Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора // *Государство и право.* – 1998. – № 12. – С. 29–36.
442. Хутыз М. Х. К вопросу о структуре ГПК союзных республик // *Проблемы применения и совершенствования гражданского процессуального кодекса РСФСР : сб. науч. тр. / отв. ред. Р. Е. Гукасян.* – Калинин, 1984. – С. 14–17.
443. Черданцев А. Ф. Специализация и структура норм права // *Правоведение.* – 1970. – № 1. – С. 41–49.
444. Черепяхин Б. Б. К вопросу о частном и публичном праве // *Сб. тр. профессоров и преподавателей Иркут. гос. ун-та.* – Иркутск, 1926. – С. 8–35.
445. Чечина Н. А. Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений // *Чечина Н. А. Избранные труды по гражданскому процессу / Н. А. Чечина.* – СПб. : Изд. дом СПб. гос. ун-та, 2004. – С. 640–652.
446. Чечот Д. М. Иск и исковые формы защиты права // *Правоведение.* – 1969. – № 4. – С. 71–79.
447. Чечот Д. М. Судебная защита субъективных прав и интересов // *Советское государство и право.* – 1967. – № 8. – С. 44–50.
448. Шатков Г. И. О структуре правовой нормы // *Вестник ЛГУ. Экономика, философия, право.* – 1962. – Вып. 3, № 17. – С. 128–130.
449. Шерстюк В. М. Переход количества в качество в гражданском процессуальном праве // *Вестник гражданского процесса.* – 2016. – № 1. – С. 10–30.

450. Шпачева Т. В. О способах защиты права (законного интереса) в арбитражном суде / Т. В. Шпачева, Е. В. Шпачев // Арбитражные споры. – 2008. – № 4. – С. 43–74 ; 2009. – № 1. – С. 39–66 ; № 2. – С. 73–109 ; № 3. – С. 59–82.

451. Щеглов В. Н. Вопросы теории гражданского процесса в свете нового законодательства // Вопросы теории и практики гражданско-правового регулирования. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 1985. – С. 3–17.

452. Щеглов В. Н. Иск как требование о защите права // Проблемы повышения эффективности правового регулирования на современном этапе. – Томск, 1977. – С. 97–103.

453. Щеглов В. Н. Структура гражданского судопроизводства по ГПК РСФСР // Проблемы применения и совершенствования гражданского процессуального кодекса РСФСР : сб. науч. тр. / отв. ред. Р. Е. Гукасян. – Калинин, 1984. – С. 11–14.

454. Юдин А. В. Категория «риск» в гражданском судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. – 2014. – № 5. – С. 11–53.

455. Юдин А. В. Режимы совместного и раздельного рассмотрения исковых требований в рамках гражданского и административного судопроизводства // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2015. – № 8. – С. 88–99.

456. Ярков В. В. Подведомственность дел административного судопроизводства (на примере КАС РФ) // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 6. – С. 25–31.

Диссертации и авторефераты

457. Алехин Д. Е. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Д. Е. Алехин. – СПб., 2004. – 178 с.

458. Першина И. В. Интерес в праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / И. В. Першина . – Н. Новгород, 2002. – 183 с.

459. Боннер А. Т. Применение нормативных актов в гражданском процессе : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / А. Т. Боннер. – М., 1980. – 43 с.
460. Боннер А. Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений : дис. ... канд. юрид. наук / А. Т. Боннер. – М., 1966. – 342 с.
461. Власова А. В. Структура субъективного гражданского права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / А. В. Власова. – Ярославль, 1998. – 150 с.
462. Громошина Н. А. Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.15 / Н. А. Громошина. – М., 2010. – 50 с.
463. Дегтярев С. Л. Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве : теоретико-прикладные проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.15 / С. Л. Дегтярев. – Екатеринбург, 2008. – 51 с.
464. Добровольский А. А. Некоторые вопросы исковой формы защиты права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Добровольский. – М., 1966. – 52 с.
465. Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. В. Дорохин. – М., 2002. – 182 с.
466. Елисейкин П. Ф. Предмет судебной деятельности в советском гражданском процессе (его понятие, место и значение) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / П. Ф. Елисейкин. – Л., 1974. – 31 с.
467. Исаенкова О. В. Иск и его характерные черты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О. В. Исаенкова. – Саратов, 1996. – 19 с.
468. Калмацкий В. С. Суд второй инстанции как субъект советского гражданского процессуального права : автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.03 / В. С. Калмацкий. – Свердловск, 1978. – 19 с.
469. Квиткин Т. В. Судебный контроль за законностью действий органов государственного управления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.00 / Т. В. Квиткин. – М., 1968. – 25 с.

470. Кляус Н. В. Законный интерес как предмет судебной защиты в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Н. В. Кляус. – Новосибирск, 2007. – 221 с.

471. Кудряшова А. И. Правовое положение лиц, участвующих в делах, возникающих из административно-правовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / А. И. Кудряшова. – М., 1983. – 23 с.

472. Кузнецов Н. В. Меры гражданско-правовой ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Н. В. Кузнецов. – Екатеринбург, 2001. – 23 с.

473. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы : Проблемы теории и перспективы правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. Н. Махина. – Воронеж, 1998. – 24 с.

474. Михайлова Е. В. Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и несудебные). : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.15 / Е. В. Михайлова. – М., 2013. – 400 с.

475. Осокина Г. Л. Проблемы иска и права на иск : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Г. Л. Осокина. – Томск, 1990. – 44 с.

476. Павлова М. С. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих в гражданском процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / М. С. Павлова. – М., 2011. – 218 с.

477. Петрова С. М. Рассмотрение в арбитражном суде дел, вытекающих из административных правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / С. М. Петрова. – М., 1998. – 27 с.

478. Петрухин А. А. Судебно-административная юрисдикция : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А. А. Петрухин. – М., 2005. – 173 с.

479. Пиголкин А. С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР : автореф. дис. ... д-ра юр. наук / А. С. Пиголкин. – М., 1972. – 41 с.

480. Погребной И. М. Общетеоретические проблемы производств в юридическом процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / И. М. Погребной. – Харьков, 1982. – 16 с.

481. Попова Ю. А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.15 / Ю. А. Попова. – Краснодар, 2002. – 364 с.

482. Протасов В. Н. Гражданский процесс с позиций системного подхода : методологический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / В. Н. Протасов. – Саратов, 1979. – 18 с.

483. Раздьяконов Е. С. Особенности исковой формы защиты прав и законных интересов акционеров : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Е. С. Раздьяконов. – Екатеринбург, 2007. – 196 с.

484. Слепченко Е. В. Гражданское судопроизводство: проблема единства и дифференциации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.15 / Е. В. Слепченко. – СПб., 2011. – 29 с.

485. Спицына Н. В. Судебное оспаривание решений, действий (бездействия), ненормативных правовых актов Федеральной регистрационной службы по делам, связанным с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Н. В. Спицына. – М., 2006. – 24 с.

486. Столмаков А. И. Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.00 / А. И. Столмаков. – М., 1971. – 20 с.

487. Туманова Л. В. Защита публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.15 / Л. В. Туманова. – СПб., 2002. – 338 с.

488. Хакимулин А. Р. Особенности механизма судебной защиты субъективных гражданских прав и охраняемых законом интересов в исковом процессе : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / А. Р. Хакимулин. – Ярославль, 2004. – 204 с.

489. Худойкина Т. В. Юридический конфликт : Теоретико-прикладное исследование : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Т. В. Худойкина. – Н. Новгород, 2002. – 488 с.

490. Чепурнова Н. М. Судебная власть в Российской Федерации : Проблемы теории и государственно-правовой практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Н. М. Чепурнова. – Ростов н/Д., 1999. – 484 с.

Электронные статьи и ресурсы

491. Арбитражный процесс : учебник / под ред. М. К. Треушникова. – М. : Городец, 2007. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

492. Бондарь Н. С. Правосудие: ориентация на Конституцию : монография / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян. – М. : Норма, Инфра-М., 2018. – 224 с. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

493. Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. – 2016. – № 7. – С. 24–51. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

494. Гаджиев Г. А. Нормоконтроль в сочетании с деликтными исками – эффективный способ защиты прав предпринимателей. Комментарий к Постановлению КС РФ от 6 июля 2018 г. № 29-П // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 12. – С. 63–71. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

495. Горбунов В. А. Соотношение частного и публичного интереса в конституционном законодательстве РФ // Ломоносов : материалы докладов XIV Междунар. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых. – М., 2007. – Электрон.

версия печат. публ. – URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2007/25/vgorbunov@utmn.ru.pdf (дата обращения: 23.06.2019).

496. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: постатейный комментарий / под ред. П. В. Крашенинникова. – М. : Статут, 2012. – 634 с. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

497. Кальной И. И. Философия для аспирантов : учебник / И. И. Кальной, Ю. А. Сандулов. – 3-е изд., стереотип. – СПб. [и др.] : Лань, 2003. – 510 с. – Электрон. версия печат. публ. – URL: http://society.polbu.ru/kal№oi_philosophy/ch70_i.html (дата обращения: 01.06.2019).

498. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. В. И. Нечаева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2008. – 974 с. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

499. Комментарий к ст. 45 ГПК РФ // "Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации" (постатейный) [Электронный ресурс] / под общ. ред М. А. Викут. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2014. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

500. Малышкин А. В. Понятие юрисдикции / А. В. Малышкин, А. Н. Миронов // Административное право и процесс. – 2017. – № 8. – С. 29–33. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

501. Некрасов С. Ю. Неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону, как способ защиты гражданских прав / С. Ю. Некрасов, Е. С. Усова // Российский судья. – 2019. – № 10. – С. 3–8. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

502. Рожкова М. А. К вопросу об обязательствах и основаниях их возникновения // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. – 2001. – № 6. – С. 69–85. – URL: <https://rucont.ru/efd/13246> (дата обращения: 28.05.2022).

503. Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. – 2013. – № 9. – С. 9–21. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

504. Слепченко Е. В. Административное судопроизводство: понятие, единство и дифференциация // Российская юстиция. – 2009. – № 3. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

505. Соловьев А. А. Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства : монография / А. А. Соловьев, Р. О. Опалев. – М. : Моск. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2017. – 262 с. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

506. Судебная практика в современной правовой системе России : монография / Т. Я. Хабриева, В. В. Лазарев, А. В. Габов [и др.] ; под ред. Т. Я. Хабриевой, В. В. Лазарева. – М. : Норма : Инфра-М, 2018. – 431 с. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

507. Туманов Д. А. Общественный интерес и административное судопроизводство // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – М., 2023. – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

508. Чарыев М. Р. Судебная власть в системе обеспечения государственной безопасности Российской Федерации // Российский судья. – 2006. – № 3. – С. 7–13. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).

509. Шерстюк В. М. Современные проблемы гражданского и арбитражного судопроизводства : сб. ст. / В. М. Шерстюк. – М. : Статут, 2015. – 270 с. – Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальная сеть РГБ (дата обращения: 01.08.2023).