

М. Б. ВЕЛИЧКО

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

МОНОГРАФИЯ



М. Б. Величко

**Форма и порядок судебной
защиты по делам об
оспаривании решений,
действий (бездействия)
субъектов публичной
власти, влекущих
имущественные последствия**

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=74180886
ISBN 9785392466085

Аннотация

В монографии впервые проведено комплексное теоретико-правовое исследование проблемы административной исковой формы защиты в административном судопроизводстве. По делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия, обоснована возможность одновременного рассмотрения вопросов о законности решений, действий (бездействия)

субъектов публичной власти и связанных с ними имущественных последствий. Предложена теория исковой формы защиты прав и охраняемых законом интересов граждан по указанным спорам, которая позволяет обеспечить единую направленность действия механизмов позитивного и охранительного регулирования, минимизировать для граждан процессуальные риски и повысить эффективность защиты и восстановления их прав.

Данные положения представлены в диссертационном исследовании автора на тему «Форма и порядок судебной защиты по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, влекущих имущественные последствия», по итогам публичной защиты которого 19 февраля 2024 г. решением диссертационного совета ПДС 0900.009 при Российском университете дружбы народов имени Патриса Лумумбы ему присуждена ученая степень кандидата юридических наук.

Законодательство приведено по состоянию на сентябрь 2025 г.

Работа будет полезна для студентов, аспирантов, соискателей и преподавателей, а также практикующих работников, интересующихся актуальными проблемами судебной защиты по административным спорам.

Содержание

Список сокращений	6
Введение	8
Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования правового регулирования исковой формы защиты	21
§ 1.1. Закономерности правового регулирования и механизм судебной защиты прав, свобод, законных интересов участников имущественного оборота	21
§ 1.2. Предмет и содержание иска в гражданском и административном процессе	49
Конец ознакомительного фрагмента.	56

М. Б. Величко
Форма и порядок
судебной защиты по
делам об оспаривании
решений, действий
(бездействия) субъектов
публичной власти,
влекущих имущественные
последствия

© Величко М. Б., 2026

© ООО «Проспект», 2026

Список 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

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

СПС – Справочная правовая система

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации

УПК РСФСР – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики

Введение

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.

Различные аспекты механизма судебной защиты исследовались отечественными цивилистами и процессуалистами в

XIX и начале XX в. 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 взаимозави-

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

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

горий 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, посвященные 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, формирование единообразной и наиболее рациональной судебной практики по указанным

спорам.

Для достижения поставленной цели автор определяет следующие задачи:

1) выявить закономерности позитивного и охранительно-регулирующего 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 иму-

ественных 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 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 правоотноше-

ниях 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 автором 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, дей-

ствий (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 создает более благоприятные условия, с одной стороны, 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.

Теоретическая значимость работы 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 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 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.

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 элементного 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.

Механизм процессуального регулирования, он же процессуально-правовой механизм, получил достаточное исследование в работе В. Н. Протасова, который понимал под ним совокупность взаимосвязанных процессуальных средств от-

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.

раслевого 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, посвященных исковой форме защиты, судебному спору и судебному контро-

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

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

лю.

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 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, выражающаяся в создании обстановки нетерпимости к противоправному поведению, а также в противостоянии 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 результа-

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

те 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. 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

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.

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 разгра-

ничения 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, 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, что 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.

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.

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

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

Тормозящим фактором развития механизма судебной за-

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

щиты 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: процессуальные формы находятся в прямой зависимости от обслуживаемых ими отраслей материального права¹³. Так, Н. И. Краснов и И. А. Иконницкая 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

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. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.08.2023).

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

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.

Таким образом, мы не разделяем позицию авторов, которые рассматривают соотношение материального и процессуального права как «содержание» и «форму»¹⁶, а также отводят 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.

¹⁵ Боннер А. Т. К. Маркс. О соотношении материального права и процесса // Правоведение. 1978. № 4. С. 23; *Он же*. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом. С. 24.

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; *Он 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

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

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.

²² *Скитович В. В.* Избранные труды. С. 421.

Поскольку механизм судебной защиты является частью механизма правового регулирования, то он подчинен 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 или публичные), удовлетворение потребности в кото-

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

рых явилось побудительной причиной вступления в отношения, а также характер интересов его участников (частный или публичный).

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

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 не выбирается произвольно, а обусловлен целью, которая планируется к достиже-

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.

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.

нию, 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 государство (публично-правовое образование), они могут быть как выполняемыми, так и не выполняемыми, предназначенными для общего или частного потребления, которое может быть как платным, так и бесплатным в соответствии с политикой го-

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

сударства. 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.

²⁹ Головин С. В., Князев Ю. К. Общественные интересы и публичные блага // Вестник 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.

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 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 субъ-

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

ектом 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 ее 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 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 (лич-

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

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

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

ность, 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 пуб-

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.)

личной 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 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 удовле-

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

творения 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 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 ад-

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

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

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

министративный 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 партнером⁴¹, реа-

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

лизация 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 необходимости изменения судебного административного порядка разрешения имущественных требований, тесно связанных с оспариванием решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти, на судебный гражданский порядок.

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 обществен-

ных 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 интере-

са 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 фактического превосходства 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 необоснован-

ным 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 публично-го 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 право 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. Вихут, 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) 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) пуб-

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.

личное правовое требование заинтересованного лица к суду о защите своего или чужого права либо охраняемого законом интереса⁴⁵.

1. Первая точка зрения на понятие 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.

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 значе-

⁴⁵ Осокина Г. Л. Иск: теория и практика. С. 28.

ния⁴⁶. 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, Д.М.

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 (состав, виды). С. 5–10.

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.

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; Клейман 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; Жерулис 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

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. Представление об иске как о требовании, направленном 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.

исковые формы защиты права. С. 72.

⁵² Чечина Н. А. Гражданские процессуальные отношения. Л., 1962. С. 43; Щеголов 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.

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

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

⁵⁴ Осокина Г. Л. Иск: теория и практика. С. 14–19.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.