

УДК 347.91/.95

Величко Михаил Борисович

Выпускник.

Томский государственный университет

callbackm@mail.ru

Mikhail B. Velichko

graduate student.

Tomsk State University

callbackm@mail.ru

**Обзор и анализ основных критериев дифференциации форм
судопроизводства: гражданской и административной. Наши выводы по
определению формы судопроизводства по отдельным категориям дел**

**Review and analysis of the main criteria for differentiating forms of legal
proceedings: civil and administrative. Our findings on the definition of the form
of proceedings in certain categories of cases**

Аннотация. В представленной работе приводится обзор и анализ основных критериев дифференциации форм судопроизводства: гражданской и административной. Поскольку с принятием КАС административное судопроизводство теперь также предусматривает исковую форму защиты прав, свобод и законных интересов, как и гражданское судопроизводство, проблема определения вида судопроизводства стала актуальной. В работе анализируются подходы, выработанные судебной практикой, взгляды на эту проблему ученых, выделяются признаки и критерии дифференциации исследуемых видов судопроизводств, приводятся выводы и предложения по определению формы судопроизводства по отдельным категориям дел.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный иск, исковая форма, публично-правовой спор, защита публичных прав.

Abstract. In the present study the author provides an overview and analysis of the main criteria for the differentiation of the forms of legal proceedings: civil and administrative. Since the adoption of the CAS administrative proceedings now also includes the claim form of protection of the rights, freedoms and legitimate interests, as well as civil proceedings, the problem of determining the type of proceedings has become urgent. The paper analyzes the approaches developed by judicial practice, looks of scientists at the problem, distinguishes features and differentiation criteria of proceedings studied, and makes conclusions and suggestions to define the forms of proceedings in certain categories of cases.

Keywords: administrative judicial proceedings, administrative claim, claim form, public law dispute, protection of the public rights

Рассмотрим подходы, выработанные судебной практикой, по проблеме

дифференциации гражданского судопроизводства и производства по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Из содержания п. 6, 7, 9, 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 (в ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» можно сделать вывод, что в качестве критерия определения вида судопроизводства предлагается использовать характер правоотношений, из которых возникает требование лица, обратившегося за судебной защитой. В качестве признаков правоотношения, позволяющих отнести характер спора к административному судопроизводству, предлагаются следующие:

1) избранный заявителем способ защиты прав, свобод и законных интересов, который должен содержать требование об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Следует отметить, что примеры требований, подлежащие рассмотрению в порядке административного судопроизводства, перечислены в пп. 2,3 ч. 1 ст. 124 КАС РФ;

2) статус участника спорного правоотношения, действия которого оспариваются, который должен обладать распорядительными властными полномочиями по отношению к обратившемуся за защитой лицу, не находящемуся у него в служебной зависимости;

3) отнесение дела к числу дел, не связанных с применением при их рассмотрении норм уголовного и уголовно-процессуального права, а также норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [11].

Изложенные признаки, по нашему мнению, не дают представления о существенных характеристиках материального правоотношения, из которого возник спор, совокупность которых недостаточна для разграничения видов судопроизводства.

Перечисленные в качестве признаков отнесения дел к производству по административным делам могут быть отнесены к определенным предварительным ориентирам для быстрого обнаружения административно-публичных правоотношений. Однако для окончательной квалификации правоотношения, из которого возник спор, как административно-публичного, необходима дополнительная разработка обозначенной проблемы.

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

Так, Мельников А.А. 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 разбирательства [7]. 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 разрешения [4]. Аналогичная позиция у Трещевой Е.А., Слепченко Е.В. и др. [14,17]

При этом принято считать, что характер правовой природы регулятивного правоотношения проявляется в следующем:

1) особенности правовых связей между участниками спорного материального регулятивного правоотношения;

2) особенности предмета и объекта правоотношения;

Проанализируем особенности спора о праве в частном гражданском и публичном правоотношении. Слепченко Е.В. правильно отмечал, что субъект материального правоотношения безусловно характеризует само спорное материальное правоотношение, но не является решающим критерием для определения вида судопроизводства [14].

По нашему мнению, особенность субъектного состава в спорном материальном административно-публичном правоотношении обуславливается не столько обладанием одним из них властно-распорядительными полномочиями и наличием между ними вертикальной связи соподчинения, сколько участием в данном правоотношении субъекта, наделенного полномочиями по отстаиванию публичного интереса, в целях управления общими благами, являющиеся жизненно необходимыми для удовлетворения потребностей всего общества. Именно последнее обстоятельство обуславливает обладание таким субъектом властно-распорядительными полномочиями, как средство осуществления публичного управления в целях реализации публичного интереса по обеспечению сохранности, рационального использования и воспроизводства общих благ.

Наши выводы в отношении особенностей связей участников материального правоотношения:

- наличие между участниками отношений власти-подчинения является признаком публичного правоотношения, но не во всех случаях, а постольку, поскольку властно-распорядительные полномочия являются средством осуществления публичного управления в целях реализации публичного интереса по обеспечению сохранности, рационального использования и воспроизводства общих благ;

- критерием дифференциации материальных регулятивных правоотношений по субъектному составу следует проводить по наличию в правоотношении субъекта, целью участия в котором является отстаивание публичного интереса, управление общими благами общественного образования.

Традиционно в доктрине гражданского процесса выдвигается тезис, согласно которому спор о праве в гражданском может быть разрешен только в исковом процессе, под которой понимается форма разрешения частных гражданских правовых споров. При этом ряд авторов совершенно исключает разрешение спора о частных гражданских субъективных правах [1, 2, 10, 19],

но есть и те, которые допускают такое разрешение [3]

В данном параграфе мы ставим цель доказать, что отнесение спора о субъективном праве (законном интереса) как возникающего из частного гражданского правоотношения или публичного правоотношения не может являться критерием дифференциации видов судопроизводств, поскольку он не является однозначным признаком, в том числе в силу того, что в науке является категорически решенным вопрос о самом критерии деления права на частное гражданское и публичное.

Итак, о том, что предметом судебного разбирательства по делам, возникающим из публичных правоотношений, является спор о праве, который имеет специфику по сравнению со спорами по делам, возникающим из частных гражданских правоотношений, высказывались многие ученые (Масленников М.Я., Раздьяконов Е.С., Трубников П.Я., и др.) [18].

При этом сторонниками данной позиции предполагается, что споры, касающиеся субъективных гражданских прав, могут возникать исключительно из правоотношений, основанных на материально-правовом равенстве их участников. Согласно данной позиции материально-правовое равенство участников правоотношения, имеющих противоположные юридические интересы, являются необходимым признаком возникновения спора, связанного с субъективными гражданскими правами. Поскольку предметом судебной защиты являются права, свободы и законные интересы, видимо под «гражданскими правами» имеются в виду блага, т. е. объекты защиты. В публичных правоотношениях данный признак материально-правового равенства участников правоотношений отсутствует. В порядке публичного производства рассматриваются споры из публичных правоотношений, поэтому в данном порядке судопроизводства в соответствии с анализируемой позицией вышеуказанных авторов не могут быть рассмотрены споры, связанные с субъективным гражданским правом, свободами, законным интересом.

Так, Трубников П.Я. отмечал, что в делах, возникающих из публичных правоотношений, в отличие от исковых, «...рассматривается не спор о субъективном праве или охраняемом законом интересе, возникающем из гражданских 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» [18].

Гафаров Р.Ф., Горшунов Д.Н. указывали, что сущностью искового производства является разрешение спора о праве; производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, - осуществление судебного контроля за законностью действий публичного субъекта [2]. Данные выводы Гафарова Р.Ф. и Горшунова Д.Н. основаны на том, что, по их мнению, в процессуальном правоотношении, характеризуемом как исковое гражданское производство по делам, возникающим из частных гражданских правоотношений, объектом является спор о праве, содержанием правоотношения — нарушение прав и законных интересов, невыполнение

(ненадлежащее выполнение) обязанностей. В процессуальном правоотношении, характеризуемом как производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, объектом является осуществление судебного контроля за законностью действий публичного субъекта, содержанием — ненадлежащее осуществление властных полномочий [2].

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) [10].

Мы соглашаемся с тем, что материально-правовое равенство участников правоотношения является признаком частного гражданского правоотношения, однако из этого суждения не следует, что субъективные гражданские права, свободы и законные интересы не могут возникать из правоотношений, где данный признак отсутствует.

Рассмотрим пример, приводимый авторами критикуемой нами позиции.

Так, Спицына Н.В. в отношении актов государственной регистрации права на объекту недвижимого имущества указывала, что они являются ненормативными актами регистрирующего органа, признание которых недействительным как способ разрешения спора, вытекающего из публичных правоотношений, может использоваться только в тех случаях, когда спор о праве в отношении имущества отсутствует [15]. Исходя из этого, она даже является сторонником необходимости предусмотрения нормы права, закрепляющей положение о том, что наличие спора о праве является обстоятельством, исключающим ведение производства по делу, вытекающему из публичных правоотношений [15].

Нормативной правовой основой для таких выводов являлись положения ч. 3 ст. 247 ГПК РФ, в соответствии с которой в случае, если при подаче заявления в порядке публичного производства в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственном суду, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления. Вместе с тем в ст. 254 ГПК РФ указывалось, что предметом защиты в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, является, в том числе, нарушенное право, поэтому очевидно, что под спором о праве, упомянутом в ст. 247 ГПК РФ, имелся в виду не любой спор с таким предметом защиты.

По нашему мнению, из смысла ст. 247 ГПК РФ следует, что в ней имелось в виду, что в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений не может быть разрешен спор о субъективных правах, свободах и законных интересах субъектов частных гражданских правоотношений по поводу благ, вовлеченных в частный гражданский оборот, напрямую публичный интерес не затрагивающих, а опосредующих реализацию публичного интереса посредством обеспечения укрепления законности и

правопорядка.

Мы считаем, что такое понимание соответствует, в том числе, пункту 56 Постановления Пленума Верховного Суда РФ №10, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ №22 от 29 апреля 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 главы 25 ГПК РФ или главы 24 АПК РФ, поскольку в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, не может разрешаться спор о праве на недвижимое имущество.

По нашему мнению, отсутствие материально-правового равенства участников правоотношения не исключает возможность разрешения вопросов о принадлежности субъективных частных гражданских прав, свобод и законных интересов в порядке административного судопроизводства, когда объектом спора являются вовлечение благ в частный оборот или исключение их из этого оборота, поскольку 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.

Опираясь на пример с государственной регистрацией недвижимого имущества по сделке между участниками частного гражданского оборота, Болдырев В.А. делает вывод, что правовая природа действия органа публичной власти не может содержать признака спора о праве, поскольку это может являться следствием (в аналогичных случаях может быть (а может и не быть) возникновения открытых имущественных противоречий между участниками гражданского оборота [1].

По нашему мнению, правовую природу действий субъекта публичной власти в данном случае составляет именно правовой спор, в том числе по поводу соответствия публичному интересу вовлечения общих благ в частный оборот и наоборот, пользование общими благами, приобретением определенного статуса, связанного с личностью или имуществом заинтересованного лица.

Возникновение имущественных противоречий между участниками частного гражданского оборота в данном случае обусловлено частным спором по поводу благ, вовлеченных в частный оборот, не противоречащее публичному интересу, а не следствием действий субъекта публичной власти — регистрацией права собственности, которая носит не правообразующий в силу ст. 8 ГК РФ, а правоподтверждающий характер.

Наши выводы в результате анализа критерия дифференциации видов судопроизводства по объекту спора:

- гражданские права, свободы и законные интересы могут возникать из административно-публичных правоотношений, а не только из частных гражданских правоотношений, поэтому виды судопроизводства не могут быть

дифференцированы по такому критерию, как наличие или отсутствие спора о праве гражданском;

- предметом судебной защиты в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, могут являться субъективные гражданские права, свободы и законных интересы, связанные с признания за имуществом определенного статуса, принадлежности его конкретному участнику частного оборота, в соответствии с определенным вещным титулом, вовлечением или исключением имущественных благ из частного оборота, признание за конкретным лицом определенного статуса, с которым связано получение определенных благ от публичного образования.

- дифференциация видов судопроизводства может быть произведена по объекту спора, но в основе этого должен являться другой критерий: под спором о праве, подлежащем рассмотрению в гражданском судопроизводстве, следует рассматривать спор между участниками частного гражданского оборота по поводу благ, вовлеченных в частный гражданский оборот, само по себе вовлечение которых в такой оборот не противоречит публичным интересам. В административном судопроизводстве могут разрешаться споры о субъективных правах, свободах, законных интересах, в том числе гражданских, связанных с признанием за имуществом определенного статуса, принадлежности его конкретному участнику частного оборота, в соответствии с определенным вещным титулом, признанием государством определенного юридического содержания за действиями участников частного гражданского оборота, порождающих в силу закона возникновение, изменение, прекращение гражданских правоотношений (совершение сделок с недвижимым имуществом, возведение в установленном порядке объекта недвижимого имущества), вовлечением или исключением имущественных благ из частного оборота, признание за конкретным лицом определенного статуса, с которым связано получение определенных благ от публичного образования.

Приведем свою позицию на особенность правовой природы регулятивных материальных правоотношений.

Для этого приведем наш анализ положений ст. 2, 3, 12 ГК РФ.

Так, положения ст. 2 ГК РФ отражают легальные признаки частного права, позволяющие его отличить от публичного. В силу ч. 1 ст. 2 ГК РФ, частными правоотношениям (гражданскими) 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.

Отношения участников, затрагивающие публичный оборот благ, характеризуются взаимодействием частных интересов и публичных интересов.

Формой выражения публичного интереса являются властные императивные предписания, а средством достижения благ, вовлеченных в публичный оборот,— административная процедура.

С учетом социальных связей участников таких отношений, целей и результата правового регулирования таких отношений, с очевидностью следует,

что правовые отношения, сложившиеся между ними, в большей степени будут характеризоваться равенством их правовых статусов, автономией их воли, и их имущественной самостоятельностью. Вместе с тем как в частных гражданских правоотношениях возможно неравенство статусов их участников (отношения потребитель-продавец, изготовитель, исполнитель, работодатель-работник) ограничение автономии воли (условия договора не могут противоречить императивно установленным в законе), так и в публичных правоотношениях возможно равенство правовых статусов участников (прокурор, обращающийся в интересах публичного образования, к субъекту публичной власти), имущественная самостоятельность (субъект публичной власти, представляя интересы публичного образования, осуществляет управление его казной), автономия воли (законом предусмотрена определенная самостоятельность при осуществлении субъектом публичной власти действий, ему предоставлено на право на выбор действий, отвечающих интересам публичного образования).

Поэтому указанные особенности регулятивных материальных правоотношений названы как признаки, как отличия, в большей степени присущие частным гражданским правоотношениям. Каждый из данных признаков, как и их совокупность, не может однозначно охарактеризовать оцениваемое правоотношение, поэтому они не поименованы в законе как критерии.

В соответствии с ч. 2 ст. 2 ГК РФ, неотчуждаемые права и свободы человека и другие нематериальные блага регулируются публичными правоотношениями, если это вытекает из существа этих нематериальных благ. Под существом этих нематериальных благ, позволяющих отнести правоотношения, их опосредующие, к публичным, мы предлагаем понимать следующие: конституционные права и свободы, не связанные с участием в отношениях по поводу удовлетворения потребности в благах, вовлеченных в частный оборот. В то же время, 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. Из этого следует, 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). Это означает, что субсидиарное применение к данным отношениям, к примеру, норм гражданского законодательства в отношении правовых последствий, не означает, что изменится материальная природа правоотношения. Аналогичный вывод сделан в определении Верховного Суда РФ №91-КГ13-4 от 06.12.2013, где 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). Применительно к рассматриваемому в данном деле споре такой нормой

являлась ст. 318 ГК РФ. Применение 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 давности [9].

Отсюда мы делаем принципиальный вывод: само по себе применение норм гражданского законодательства к социальным связям субъектов, имеющих публичный характер, как материальных регулятивных, так и охранительных, не влияет на характер правоотношения как публичное. Следовательно, споры по делам, возникающим из таких правоотношений, должны рассматриваться в форме административного судопроизводства, несмотря на то, что способы защиты прав, свобод и законных интересов их участников могут быть предусмотрены гражданским законом.

Существует множество примеров, когда в гражданском законодательстве содержатся нормы публичного права, в частности, положения ст. 12 ГК РФ о способах судебной защиты прав, свобод и законных интересов. Мы соглашаемся с Михайловой Е.В. [8], которой отмечено, что способ защиты субъективного права, свободы или законного интереса - это не материальное, а процессуальное понятие. Развивая вывод Михайловой Е.В., мы полагаем, что способы защиты, перечисленные в ст. 12 ГК РФ, относятся к публичному праву, регламентирующему гражданское и административное судопроизводство. По нашему мнению, само по себе включение в гражданское законодательство способов судебной защиты субъективных прав, свобод и законных интересов не предопределяет формы судебной защиты перечисленных объектов судебной защиты. Подтверждением нашей позиции, в частности, является также то, что перечисленный в ст. 12 ГК РФ способ защиты — признание недействительным решения, действия (бездействия) органа власти и его должностных лиц, конкретизирован в пп. 2,3 ч. 1 ст. 124 КАС РФ.

Мы не можем согласиться с позицией, выраженной авторами Гафаровым Р.Ф., Горшуновым Д.Н. о том, что в ситуации, когда в одном заявлении объединены требования относительно нескольких различных объектов, например о признании незаконными действий органа власти, возложении на него обязанности устранить допущенные нарушения и компенсировать причиненный ущерб, в одном деле возможно рассмотрение каждого из требований в «своем» порядке судопроизводства. Данные авторы указывают, что в этом случае необходимо установить правильную последовательность требований с учетом причинно-следственной связи, что позволит планомерно разрешать каждое из последующих заявленных требований с учетом позиции суда, изложенной по предыдущему вопросу.

Вместе с тем, установление последовательности требований с учетом причинно-следственной связи означает их неразрывную логическую связь, их обусловленность результатом разрешения административного правового спора. Совокупность данных требований совместно участвует в механизме защиты прав, свобод и законных интересов. Поэтому логично рассматривать все требования, имеющие такую связь, в форме административного судопроизводства, т. е. в форме, аналогичной той, в которой подлежит

рассмотрению административный правовой спор, являющийся первичным звеном в этой логической цепочке.

Поскольку судебная защита — это часть механизма реализации права, включающая как принятие мер ответственности, так и меры принуждения, конечной целью которых является восстановление нарушенного права, гражданское судопроизводство, являясь частью механизма принудительной реализации частного права, обеспечивает его потребности. Следовательно, административное судопроизводство — публичного права. Гражданская форма судопроизводства не приспособлена для взыскания убытков, причиненных незаконными действиями субъектов публичной власти при осуществлении ими властных полномочий. 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, т. е. включая незаконность действий публичного субъекта, а ответчик в соответствии с п. 2 ст. 1064 ГК доказывает лишь свою невиновность в причинении вреда.

Таким образом, возмещение такого рода убытков, исходя из природы материального правоотношения, в рамках которого допущено нарушение прав, свобод и законных интересов, в соответствии с нашими выводами подлежит возмещению в порядке административного судопроизводства, несмотря на то, что при определении их размера подлежат применению нормы гражданского закона о возмещении ущерба.

Мы возражаем против возможности рассмотрения вопроса о законности решения, действий (бездействия) субъекта публичной власти в исковом процессе как при разрешении частного гражданско-правового требования о возмещении вреда в соответствии со ст. 1069 ГК РФ, на что обращено внимание в п. 4 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами», где указывается, что «тот факт, что ненормативный правовой акт не был признан в судебном порядке недействительным, а решение или действия (бездействие) государственного органа - незаконными, сам по себе не является основанием для отказа в иске о возмещении вреда, причиненного таким актом, решением или действиями (бездействием). В названном случае суд оценивает законность соответствующего ненормативного акта, решения или действий (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) при рассмотрении иска о возмещении вреда».

Указанное разъяснение противоречит абз. 2 ст. 13 ГК РФ, в соответствии с которым нарушенное право подлежит восстановлению или защите способами, предусмотренными ст. 12 ГК (в том числе возмещение убытков), только в случае признания соответствующего акта государственного органа недействительным судом, что предусматривает обязательное рассмотрение и разрешение как отдельного требования - признания соответствующего акта государственного органа недействительным, в форме административного

судопроизводства.

Тем более нельзя согласиться с мнением ряда процессуалистов о том, что даже в том случае, если до подачи иска о возмещении вреда в суд лицо ранее обращалось в порядке публичного производства с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) субъекта публичной власти, вынесенный судом акт по последнему требованию, не всегда обязателен для суда в исковом производстве, который вновь устанавливает соответствующие обстоятельства нарушения закона судебным приставом-исполнителем [13].

Если проанализировать содержание ст. 8 ГК РФ, в которой указано, что сделки рассматриваются как основания возникновения гражданских прав и обязанностей, если они не противоречат закону, а акты органов государственной власти и местного самоуправления - если они предусмотрены законом в качестве таких оснований, то можно сделать вывод, что их участие в механизме возникновения, изменения, прекращения субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов различен. Данное различие прежде всего проявляется в том, что при возникновении частного гражданского правового спора по поводу частных гражданских субъективных прав, свобод и законных интересов в первом случае подлежит проверке законность сделок участников частного гражданского оборота, во втором - при наличии публичного правового спора - лишь наличие указания закона, предусматривающего возможность возникновения, изменения, прекращения субъективных прав, свобод или законных интересов на основании акта субъекта публичной власти, поскольку в публичном праве действует презумпция законности правовых актов.

Из этого мы приходим к выводу о том, что проверка законности индивидуального правового акта - правоприменительного акта - должна подлежать проверке в самостоятельном административном судопроизводстве.

Из пункта 10 ч. 1 ст. 220 КАС РФ следует, что способом защиты по делам о признании незаконными решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или публичными полномочиями, является признание незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или публичными полномочиями, а также иные перечисленные в ст. 124 КАС РФ — пути устранения нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца.

В соответствии со ст. 9 КАС РФ (законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел) задачами суда является предоставление гражданам и организациям судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод.

В п. 2 ч. 1 ст. 183 КАС РФ указано на то, что суд должен обязательно разрешить вопрос о восстановлении нарушенных прав административного истца.

Кроме того, рассмотрение и разрешение требований о признании недействительным решения, действия или бездействия субъекта публичной власти в порядке гражданского судопроизводства нецелесообразно, поскольку это приведет к возможности оценки законности акта субъекта публичной власти

в рамках рассмотрения требования о возмещении ущерба в исковом судопроизводстве в течение трех лет после его принятия, что нарушит принципы стабильности правового регулирования и законности правовых актов, которые не были оспорены в установленном законом порядке, в установленные им сроки, повлечет к злоупотреблениям процессуальными правами.

Аналогичным образом должен решаться вопрос о выборе формы судопроизводства в рамках исполнительного судопроизводства об оспаривании оценки рыночной стоимости имущества, об исключении имущества из описи арестованного имущества в рамках исполнительного производства. При этом мы учитываем публично правовую природу характера спора, положения КАС РФ, которые позволяют в административном исковом заявлении соединить несколько связанных между собой требований, в том числе, к различным ответчикам, ранее приведенные наши выводы о том, что форма судопроизводства не может обуславливаться позицией инициатора обращения в суд, соединившим все требования, направленные на восстановление его нарушенных прав, свобод, законных интересов или только одно из требований, перечисленных в ст. 124 КАС РФ.

Приведем пример судебной практики, когда судом фактически разрешен в порядке публичного судопроизводства спор о принадлежности имущества между взыскателем, должником и третьим лицом в исполнительном производстве.

В постановлении Президиума ВАС РФ от 22.03.2012 №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), 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 спор имеет, в соответствии с нашими критериями дифференциации, публичный правовой характер, как обусловленный принудительным перераспределением благ в публичных интересах — исполнение судебного акта. Рассмотрение указанного спора в порядке административного судопроизводства оправдано также с точки зрения целесообразности, процессуальной экономии, эффективности и своевременность 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, доказывать обстоятельства, свидетельствующие о ее недействительности в соответствии с распределением обязанностей по доказыванию, предусмотренных в ст. 56 ГПК РФ.

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 представляется 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 соответствие частного интереса при использовании имущества публичному интересу, регулируемого публичным правом, когда такой контроль предусмотрен законом. Такие споры, как возникающие из публичных правоотношений, не подлежат рассмотрению в форме гражданского судопроизводства, должны рассматриваться в форме административного судопроизводства, поскольку действия сторон должны подлежать оценке на предмет соответствия публичным интересам.

Данные наши рассуждения и основанные на них выводы совпадают с позицией авторов Зеленцова А.Б., Яхина Ф.Ф., которые обосновывали её ссылкой на административное право Франции. Так, они 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 за убытки, причиненные им администрацией в связи с общественными работами, строительством общественных сооружений, права и обязанности соответствующих лиц по поводу строений, которым грозит разрушение, или подлежащими сносу ради в публичных интересах. В указанных административных правовых спорах непосредственной задачей суда не является разрешение спора о законности решения, действия, (бездействия) субъекта публичной власти, а оценка действий сторон на предмет соответствия публичным интересам [5].

Таким образом, в соответствии с определенным нами критерием дифференциации видов судопроизводств, к административно правовым спорам относятся споры, связанные с вовлечением благ в частный гражданский оборот, в том числе необособленных, а находящихся в государственной или муниципальной собственности, извлечением их из частного оборота, например, такие как: предоставление земельных участков, признание права собственности на самовольно перепланированное (переустроенное) помещение, самовольно

возведенное строение, изъятие земельного участка у собственника для государственных или муниципальных нужд; связанные с персонификацией, установлением в отношении конкретного лица или принадлежащего ему имущества соответствующего правового статуса, признанного публичным образованием, например, получение мер социальной поддержки со стороны публичного образования, в том числе установление инвалидности, признание нуждающимся в улучшении жилищных условий по договору социального найма и и т.п.). У материальных правоотношений, из которых возникают указанные споры, в меньшей степени проявляются такие признаки, как автономия воли и имущественная самостоятельность и равенство правовых статусов их участников ярко выражены, за немногим исключением в частных гражданских правоотношениях. Так, у субъекта публичной власти, являющегося стороной данного правоотношения, участие в нём является в подавляющем большинстве случаев обязанностью, вытекающей из его компетенции. В данных материальных правоотношениях признак автономии имущества участников спорного правоотношения имеет иное содержание, поскольку публичный субъект для участия в публичном правоотношении собственным имуществом, обособленным от имущества публичного образования, не наделяется, действует в интересах этого публичного образования, поэтому у него отсутствует свобода распоряжения имуществом по собственному усмотрению в соответствии с собственными интересами.

Мы также предлагаем использовать все вышеперечисленные особенности, но с учетом предлагаемых нами критериев дифференциации частного права и публичного. По нашему мнению, данные особенности могут играть роль лишь индикаторов, поскольку иногда их обнаружение может давать ложную информацию.

Литература:

1. *Болдырев В.А. Наличие спора как критерий выбора требований о защите прав и вида гражданского судопроизводства. Юрист. 2011. N 22. С. 44 - 46.*
2. *Гафаров Р.Ф., Горшунов Д.Н Проблемы определения вида гражданского судопроизводства: теоретические основания и практические аспекты. Вестник гражданского процесса. 2014. N 1. С. 49 - 65.*
3. *Гальперин М.Л. Проблема дифференциации гражданского процесса и эффективность судебной защиты прав в исполнительном производстве. Закон. 2012. N 9. С. 105 — 116.*
4. *Гражданский процесс. Под ред. М.К. Треушникова. М. 2003. С. 30-31.*
5. *Зеленцов А.Б., Яхин Ф.Ф. О предмете административно-правового спора. Юрист, №11, 2003.*
6. *Масленников М.Я. Можно ли считать жалобу административным иском? Российская юстиция. №5. 1998. С. 24.*
7. *Мельников А.А. Курс советского гражданского процессуального права: В 2 т. М. Наука. Т. 1. С. 126 - 127.*
8. *Михайлова Е.В., Михайлова, Е. В. (Екатерина Владимировна).*

Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и несудебные). Дисс. д.ю.н., науч. конс. Е. А. Трещева. М. 2013. –146 с.

9. *Определение Верховного Суда РФ №91-КГ13-4 от 06.12.2013. СПС-КонсультантПлюс.*

10. *Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. М. Юрист, 2003.С. 83.*

11. *Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 N 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих». Российская газета, №27, 18.02.2009.*

12. *Раздьяконов Е.С. Особенности исковой формы защиты прав и законных интересов акционеров. Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2007г.*

13. *Решетникова И.В. Справочник по доказыванию в гражданском судопроизводстве. М. 2005.*

14. *Слепченко Е.В. Гражданское судопроизводство: общая характеристика и тенденции развития. Вестник гражданского процесса. 2012. N 2. С. 41 - 75.*

15. *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. М. 2006. С. 23.*

16. *Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж.1998. С.5, 103.*

17. *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, Самарский университет, 1999. С. 1121.*

18. *Трубников П.Я. Обжалование неправомерных действий. Вестник Верховного Суда СССР. 1991. №.1*

19. *Чечот Д.М. Иск и исковые формы защиты права. Правоведение. 1969. N 4. С. 71 — 79.*

References.

1. *Boldyrev V.A. The presence of the dispute as a criterion for the selection of requirements to protect the rights and the kind of civil proceedings // Lawyer. 2011. № 22. P. 44 - 46.*

2. *Gafarov R.F., Gorshunov D.N. Problems of defining the type of civil proceedings: theoretical foundations and practical aspects // Bulletin of Civil Procedure. 2014. № 1. P. 49 - 65.*

3. *Hal'perin M.L. The problem of differentiation of the civil process and the effectiveness of the judicial remedies in enforcement proceedings. Act. 2012. № 9. P.*

105 – 116.

4. Civil proceedings / ed. by M.K. Treushnikov. M., 2003, P. 30-31.

5. *Zelentsov A.B., Yakhin F.F.* On the subject of administrative and legal dispute // Lawyer, № 11, 2003.

6. *Maslennikov M.Ya.* Can the complaint be considered as an administrative claim? // The Russian justice. № 5. 1998, P. 24.

7. *Mel'nikov A.A.* The course of Soviet civil procedural law: in 2 vols. M.: Science. V. 1. P. 126 - 127.

8. *Mikhailova E.V.* Procedural forms of protection of the subjective civil rights, freedoms and lawful interests of the Russian Federation (judicial and non-judicial) : dis. ... Doct. of Law / scientific. cons. E.A. Treshcheva. M., 2013. 146 p.

9. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation № 9. KG13-4 from 06/12/2013. RLS ConsultantPlus.

10. *Osokin G.L.* Civil process. A common part. M.: Lawyer, 2003.P. 83.

11. Resolution of the Plenum of the Supreme Court from 10.02.2009 № 2 (ed. by 09.02.2012) "On the practice of court cases challenging the decisions, actions (inaction) of state authorities, local self-government officials, state and municipal employees ". The Russian Gazette. №27. 18.02.2009.

12. *Razd'yakonov E.S.* Features of the claim form of protection of the rights and legitimate interests of shareholders : dis. ... cand. of Law. Ekaterinburg, 2007.

13. *Reshetnikov I.V.* Handbook of proof in civil proceedings. M., 2005.

14. *Slepchenko E.V.* Civil proceedings: general characteristics and trends of development // Bulletin of Civil Procedure. 2012. № 2. P. 41 - 75.

15. *Spitsyna N.V.* The court challenging the decisions, actions (inaction), non-legislative acts of the Federal Registration Service in cases related to state registration of rights to immovable property and transactions with it : author. dis. ... cand. of Law, M., 2006. P. 23.

16. *Starilov Yu.N.* Administrative justice: theory. Voronezh, 1998. P. 5, 103.

17. *Treshcheva E.A.* Types of cases considered by arbitration courts. The problem is the division of the arbitration process for the types of proceedings. Legal problems of regulation of business activity at the present stage : coll. scientific. art. Samara: Samara University, 1999. P.112.

18. *Trubnikov P.Ya.* Appealing misconduct // Bulletin of the Supreme Court. 1991. №1.

19. *Chechot D.M.* The claim and claim forms of protection of the right // Jurisprudence. 1969. № 4. P. 71 – 79.