



**Сергей Федорович
АФАНАСЬЕВ,**

доктор юридических наук,
профессор,
заведующий кафедрой
арбитражного процесса
Саратовской
государственной
юридической академии,
судья в отставке
af.73@mail.ru

125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 9



**Виктория Федоровна
БОРИСОВА,**

кандидат юридических
наук, доцент кафедры
гражданского процесса
Саратовской
государственной
юридической академии
vfb2709@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 9

© С. Ф. Афанасьев,
В. Ф. Борисова, 2017

ОБ УНИФИКАЦИИ ЦИВИЛИСТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНА В КОНТЕКСТЕ ОТДЕЛЬНЫХ ОСНОВАНИЙ ДЛЯ ОТКАЗА В ПРИНЯТИИ ЗАЯВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье анализируется вопрос унификации современного цивилистического процессуального законодательства на примере института обращения в суд по правилам ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ. Исследована проблема применения предпосылок права на предъявления иска в качестве оснований для отказа в принятии искового заявления (административного искового заявления). Сделан вывод о том, что в целом изменения и дополнения арбитражного процессуального законодательства прогрессивны и отвечают общим тезам унификации, заложенным в Концепции единого процессуального кодекса РФ, в отличие от административного судопроизводства, которое по ряду оснований отказа исповедует иную идею, согласно которой некоторые споры, возникающие из административных правоотношений, получают свое квазиразрешение уже на стадии принятия административного искового заявления судом общей юрисдикции.

Ключевые слова: судопроизводство, доступность судебной защиты, обращение в суд, отказ в принятии искового заявления (административного искового заявления), предпосылки права на предъявление иска, юридическая заинтересованность.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.31.3.072-079

S. F. AFANASIEV,

D. Sc. (Law), Professor of the Department of Arbitration Procedure
of the Saratov State Law Academy, the Judge in retirement
af.73@mail.ru

125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

V. F. BORISOVA,

Ph. D. (Law), Associate Professor of the Department of Civil Procedure
of the Saratov State Law Academy
vfb2709@yandex.ru

125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

ON THE UNIFICATION OF CIVIL PROCEDURAL LAW IN THE CONTEXT OF CERTAIN GROUNDS FOR REFUSAL OF ACCEPTANCE OF APPLICATIONS

Annotation. The article examines the question of unification of contemporary procedural law as an example of one of the legal institutions. In particular, for the study of elected institutions to court, investigated the problem

of the use of the prerequisites of the right to bring an action as a basis for rejecting the claim (administrative statement of claim). It is concluded that, overall, the changes and additions to the arbitration procedure law are progressive and meet the general tezam unification enshrined in the concept of a single Procedure Code, as opposed to administrative proceedings, which on a number of grounds for refusal confesses that idea, according to which certain disputes of administrative relations, as it were, get their permission at the stage of an administrative claim court of general jurisdiction.

Keywords: *legal proceedings, the availability of judicial protection, recourse to the courts, the refusal to accept the statement of claim (an administrative claim), the preconditions of the right to sue, legal interest.*

Сегодня на страницах российской специализированной печати достаточно активно обсуждается тема, связанная с необходимостью и рациональностью унификации цивилистического процессуального законодательства за счет официального принятия и введения в действие Единого гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹ или Концепции правовой процессуальной политики, которая охватывала бы собой магистральные направления юридической мысли и деятельности, в частности правотворческой, правоохранительной, правоприменительной, доктринальной и т.д.² При этом в ряде стран такие акты уже приняты и внедрены в жизнь, что позволяет обеспечить плановое и поступательное развитие отдельных государственных и общественных институтов, гармонизировать национальное и международное законодательство, усовершенствовать общую правореализационную работу, а также наметить основные направления юридического функционирования на ближайший период времени³.

В России примерно с июня 2014 г. активно дискутируется проблема создания единого гражданского процессуального кодекса РФ, позднее материализованная в соответствующей Концепции, опубликованной в декабре 2014 г. Среди прочего в качестве основной цели Концепции *ex officio* было обозначено обеспечение доступного правосудия в разумные сроки с соблюдением процессуальных норм компетентным и независимым судом. По замыслу создателей Концепции, повышение эффективности судопроизводства по гражданским делам должно быть

¹ См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. М., 2015 (вступ. слово П. В. Крашенинникова).

² См.: Малько А. В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 7—15; Малько А. В., Гайворонская Я. В. Правовые акты как инструменты в современной российской правовой политике // Правовая политика российского государства в XXI веке: состояние, проблемы и направления развития. Владивосток, 2014. С. 10—13; Интервью с д-ром юрид. наук, проф. РАНХ и ГС при Президенте РФ Г. Д. Улётовой // Законодательство. 2016. № 12. С. 5—11.

³ См.: Правовая политика как научная теория в историко-правовых исследованиях / под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2011. С. 390—398.

достигнуто за счет унификации гражданского и арбитражного процессуального законодательства. Унификация, в свою очередь, подразумевает:

- отсутствие процессуальных различий по отношениям, регулируемым одним «материальным» правом;
- устранение противоречий между двумя отраслями процессуального права (гражданский и арбитражный процесс) с учетом Кодекса административного судопроизводства;
- сохранение наиболее удачных наработок АПК РФ и ГПК РФ, распространение их на весь гражданский процесс;
- исправление ранее выявленных недостатков в регламентации процесса;
- учет международных обязательств России и международных договоров с ее участием, практики международных судов⁴.

In summa с принятием КАС РФ логика создания единого процессуального кодекса была нарушена, поскольку административное судопроизводство рассматривалось в Концепции как разновидность цивилистического судебного механизма, что во многом обусловило критическую позицию ученых-процессуалистов в отношении КАС РФ⁵, при том что большинство административистов его одобрили⁶, что вполне понятно.

Планировалось, что в случае принятия КАС РФ общая часть нового ГПК РФ будет распространяться и на правоотношения, регулируемые КАС РФ. В свою очередь, КАС РФ должен был содержать отсылочные к ГПК РФ положения. Однако этого не произошло. В противовес целям Концепции, процессуальные различия по отношениям, имеющим сходную правовую природу, сохранились и даже в некоторой степени усугубились. Главным образом, это выразилось в различном правовом регулировании порядка рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений (изъятие из ГПК РФ и перенесение в КАС РФ, а равно оставление в АПК РФ соответствующих глав).

Именно поэтому еще на стадии обсуждения проекта КАС РФ П. В. Крашенинников, комментируя сложившуюся ситуацию, отмечал: «На сегодняшний день в Госдуме есть проект Кодекса об административном судопроизводстве, он уже в достаточно большой степени готовности — одобрен думским Комитетом по госстроительству ко второму чтению. Если он будет принят и заработает, то мы, конечно, будем смотреть практику, и не исключено, что возникнет необходимость объединить его с единым ГПК, поскольку общие положения идентичны.

⁴ См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. С. 11—12.

⁵ См.: Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24—51; Сахнова Т. В. Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 35—40; Туманов Д. А. Общественный интерес и административное судопроизводство // Закон. 2016. № 12. С. 101—109.

⁶ См.: Стариков Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации — надлежущая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 29—38.

С точки зрения процессуального права и арбитражный, и административный — это все гражданский процесс. Но повторюсь, это дело будущего»⁷.

Кроме того, КАС РФ при всей своей внешней специфике, к сожалению, «унаследовал» те недостатки и коллизии, которые были обнаружены и вскрыты в ходе применения ГПК РФ, что было неизбежно с учетом в известной степени заимствованного характера норм КАС РФ⁸. Не секрет, что речь идет прежде всего об опыте использования норм ГПК РФ, касавшихся производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, а также производства по делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство (права на исполнение судебного акта) в разумный срок.

Ныне, несколько абстрагировавшись от идеи создания единого процессуального кодекса, законодатель тем не менее развивает идею унификации нормативных директивных установок путем внесения изменений в положения, регулирующие тот или иной процессуальный институт. Насколько удастся устранить противоречия между тремя подотраслями цивилистического процессуального права, можно проследить на примере института, регламентирующего порядок обращения в суд по гражданским и административным делам.

Итак, АПК РФ 2002 г. до последнего времени не предполагал проверку предпосылок права на предъявление иска на стадии возбуждения судопроизводства и, соответственно, не содержал института отказа в принятии заявления. Ex bona fide отсутствие возможности отклонить неприемлемые исковые заявления создавало чрезмерную нагрузку на суды. Судьи вынуждены были принимать к своему производству требования неправового характера; притязания, неподведомственные суду; а также заявления, подлежащие рассмотрению в ином судебном порядке. После выяснения обстоятельств невозможности урегулирования заявленного требования судья арбитражного суда прекращал производство по делу. Такое положение вещей неоднократно критиковалось, поскольку не отвечало критериям рациональности и процессуальной экономии⁹.

Благодаря Федеральному закону от 19 декабря 2016 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» в арбитражном процессуальном законодательстве появилась норма об отказе в принятии искового заявления (заявления). Теперь в силу ст. 127.1 АПК РФ судья наделен правом отказать в принятии искового заявления по ряду исчерпывающих оснований.

Таким образом, в АПК РФ реализована идея, заложенная в Концепции единого процессуального кодекса, согласно которой такие основания для непринятия искового заявления, как проверка наличия у истца юридической заинтересованности, а также правоспособности лица, обращающегося за судебной защитой прав других лиц, исключаются из закона, поскольку они подлежат проверке в ходе рассмотрения и разрешения гражданского дела.

⁷ См.: Крашенинников П. В. Самое дорогое для нас — дешевое правосудие // URL: <http://pravo.ru/review/facel/view/115147/> (дата обращения: 15.01.2017).

⁸ См.: Туманов Д. А. Общественный интерес и административное судопроизводство // Закон. 2016. № 12. С. 104.

⁹ См.: Синцов Г. В. Проблемы реализации конституционного права на судебную защиту в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 7. С. 49—54.



Отметим, что ст. 134 ГПК РФ по-прежнему содержит соответствующие основания непринятия искового заявления (заявления) к производству суда. Оправданность их существования не раз обсуждалась Конституционным Судом РФ в рамках рассмотрения жалоб граждан на применение норм, допускающих ограничение доступа к судебной защите, а также при проведении научных исследований по этому вопросу¹⁰. В частности, положение п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ, на основании которого суд отказывает в принятии заявления, поданного от своего имени, если оспариваются акты, не затрагивающие права, свободы или законные интересы заявителя, в свое время вызвало неоднократные обращения граждан в Конституционный Суд РФ как препятствующее доступу к судебной защите. Наиболее известными стали жалобы граждан Д. В. Тимонина¹¹, В. Ф. Шалота¹², А. П. Коженова¹³ и др.

По всем этим обращениям Конституционный Суд РФ ранее выразил однозначную позицию, согласно которой проверяемая норма не предполагает отказ суда в принятии заявления о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части, если заявитель *считает*, что этим актом нарушаются его права и свободы. Иное означало бы, что судья своим постановлением определяет содержание прав и обязанностей субъектов спорного материального правоотношения еще на стадии возбуждения дела, в которой не проводится судебное заседание с участием сторон и решаются лишь вопросы процессуального характера. Это не согласуется с конституционной природой судопроизводства, предполагающей рассмотрение вопросов материального права при разрешении дела по существу в судебном заседании на основе состязательности и равноправия сторон (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ).

В продолжение этого вывода Г. А. Жилин указал на допустимость заблуждения лица относительно действительного наличия у него субъективного материального права, но судья не вправе по этим мотивам отказать в принятии заявления. Наличие права на судебную защиту в материально-правовом смысле суд может определить лишь после соблюдения процедуры рассмотрения гражданского дела¹⁴. Последствием выявления конституционно-правового смысла

¹⁰ См.: Афанасьев С. Ф. О соотношении конституционного права на судебную защиту и юридического интереса в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2004. № 12. С. 2—4.

¹¹ См.: определение Конституционного Суда РФ от 8 июля 2004 г. № 238-О «По жалобе гражданина Тимонина Д. В. на нарушение его конституционных прав п. 1 ч. 1 ст. 134, ст. 248, ч. 1 и 8 ст. 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1.

¹² См.: определение Конституционного Суда РФ от 20 октября 2005 г. № 513-О «По жалобе гражданина Шалота В. Ф. на нарушение его конституционных прав положениями п. 1 ч. 1 ст. 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.

¹³ См.: определение Конституционного Суда РФ от 24 января 2006 г. № 3-О «По жалобе гражданина Коженова Александра Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4.

¹⁴ См.: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РФ (постатейный) / под ред. Г. А. Жилина. М., 2003. С. 280—281 (автор комментария к ст. 134 ГПК РФ — Г. А. Жилин).

нормы ст. 134 ГПК РФ стало разъяснение, данное Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2007 г. № 48 (ред. от 9 февраля 2012 г.) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»¹⁵, о применении судом критерия *очевидности* непринадлежности оспариваемого права заинтересованному лицу при отказе в принятии заявления.

Pro forma с принятием КАС РФ основания к отказу в принятии административного искового заявления не были переосмыслены и сейчас аналогичны ст. 134 ГПК РФ. Вместе с тем КАС РФ содержит внутренние противоречия в правовом регулировании применения юридической заинтересованности как предпосылки права на обращение в суд с административным исковым заявлением.

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

Освещая общие предпосылки права на предъявление административного иска, закрепленные в ст. 128 КАС РФ, можно установить отсутствие корреляции с вышеуказанной нормой. В частности, исходя из п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ суд общей юрисдикции отказывает в принятии административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта, решения или действия (бездействия), если из заявления не следует, что ими нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца.

Дальнейший анализ Кодекса показывает, что субъективное отношение заинтересованного лица к нарушению права отражено в ст. 208, 218 КАС РФ в виде оборота: с административным исковым заявлением вправе обратиться лица, которые *полагают*, что их права нарушены оспариваемым нормативным правовым актом, действием или бездействием. Однако значение этого оборота нейтрализуется возможностью отказа в принятии заявления в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ, что подтвердил Конституционный Суд РФ своим определением от 25 октября 2016 г. № 2170-О, в котором значительно трансформировал собственную правовую позицию, о которой речь шла выше. В частности, конституционные судьи сказали следующее: *п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ направлен на конкретизацию ст. 46 Конституции РФ и не может рассматриваться как нарушающий конституционное право на судебную защиту*, решение вопроса о принятии административного искового заявления к производству — это исключительная прерогатива судов¹⁶.

Между тем отказ от проверки юридической заинтересованности на стадии возбуждения судебного производства во многом детерминирован пониманием сущности этой категории в системе предпосылок права на предъявление иска.

¹⁵ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

¹⁶ См.: определение Конституционного Суда РФ от 25 октября 2016 г. № 2170-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мещеринова В. П. на нарушение его конституционных прав п. 1, 3 и 4 ч. 1 ст. 128, п. 5, 7 и 8 ч. 1 ст. 129 и ч. 9 ст. 208 Кодекса административного судопроизводства РФ» // СПС «КонсультантПлюс».



При принятии заявления речь идет о предположительном наличии у заявителя того субъективного права, за защитой которого он обращается в суд. В силу существования в цивилистическом процессуальном праве презумпции принадлежности защищаемого субъективного права истцу действует предположение о совпадении стороны процесса с субъектом спорного материального правоотношения¹⁷. Если в ходе рассмотрения дела лицо, обратившееся в суд, окажется надлежащей стороной, то у него имеется заинтересованность и юридический интерес в исходе дела. Однако, поскольку действительное обладание гражданином оспариваемым субъективным правом устанавливается лишь в судебном разбирательстве, выяснение наличия юридического интереса на стадии возбуждения гражданского судопроизводства означает разрешение спора по существу до начала его рассмотрения. Следовательно, судья предполагает наличие у обратившегося лица юридической заинтересованности и принимает заявление к производству, чтобы впоследствии выяснить принадлежность права заявителю и действительность его нарушения. Видимо, исходя из этих соображений, законодатель пошел по пути исключения проверки принадлежности оспариваемого права заявителю при обращении в арбитражный суд.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Афанасьев С. Ф.* О соотношении конституционного права на судебную защиту и юридического интереса в цивилистическом процессе // Арбитражный и гражданский процесс. — 2004. — № 12. — С. 2—4.
2. *Боннер А. Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. — 2016. — № 7. — С. 24—51.
3. *Вильховик А.* Юридический интерес как предпосылка доступности судебной защиты // Арбитражный и гражданский процесс. — 2005. — № 12. — С. 4—5.
4. Интервью с д-ром юрид. наук, проф. РАНХ и ГС при Президенте РФ Г. Д. Улётовой // Законодательство. — 2016. — № 12. — С. 5—11.
5. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г. А. Жилина. — М., 2003.
6. *Крашенинников П. В.* Самое дорогое для нас — дешевое правосудие // URL: <http://pravo.ru/review/face/view/115147/> (дата обращения: 15.01.2017).
7. *Малько А. В., Гайворонская Я. В.* Правовые акты как инструменты в современной российской правовой политике // Правовая политика российского государства в XXI веке: состояние, проблемы и направления развития. — Владивосток, 2014. — С. 10—13.
8. *Малько А. В.* Теория правовой политики. — М., 2012.
9. *Сахнова Т. В.* Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. — 2016. — № 9. — С. 35—40.

¹⁷ См.: *Вильховик А.* Юридический интерес как предпосылка доступности судебной защиты // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 12. С. 4—5.

10. Синцов Г. В. Проблемы реализации конституционного права на судебную защиту в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. — 2015. — № 7. — С. 49—54.
11. Старилов Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации — надлежущая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // Журнал административного судопроизводства. — 2016. — № 1. — С. 29—38.
12. Туманов Д. А. Общественный интерес и административное судопроизводство // Закон. — 2016. — № 12. — С. 101—109.

