О ПРЕДМЕТЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

© 2010 г. Софья Леонидовна Симонян¹

Краткая аннотация: в статье рассмотрен вопрос о том, что следует понимать под предметом гражданского процессуального права в связи с развитием системы судов в Российской Федерации и появлением новых форм судебной защиты.

Annotation: the article considers an issue how to understand the concept of civil procedure law in connection with the development of Russian Federation Court System and with the Appearance of new forms of judicial protection.

Ключевые слова: гражданское процессуальное право, гражданское судопроизводство, административное судопроизводство.

Key words: civil procedure law, civil judicial proceeding, administrative legal proceeding.

Данная проблема уже обсуждалась в 60-х годах прошлого века, когда Н.Б.Зейдер предложил относить к предмету гражданского процессуального права не только деятельность суда, но и деятельность иных органов, осуществляющих защиту гражданских прав (арбитража, третейского суда, профсоюзов, товарищеских судов и иных общественных организаций)². У “теории профессора Н.Б. Зейдера” были оппоненты, суть предложений которых состояла в том, что каждая отрасль материального права должна иметь соответствующую ей отрасль процессуального права. Исходя из этого, обосновывалось существование арбитражного, административного, нотариального процессов и т.д. Однако если тогда, по словам Н.А. Чечиной, “дискуссия на эту тему никакого реального плодотворного воздействия на теорию и практику советского гражданского процессуального права не оказала”³, то с развитием судебной системы, появлением специализированных (конституционных, арбитражных, в перспективе административных, ювенальных и т.п.) судов, новых форм судопроизводства (конституционное, административное) проблема предмета гражданского процессуального права вновь приобретает теоретическое и практическое значение. Особого внимания заслуживает вопрос о том, относится ли к предмету гражданского процессуального права деятельность арбитражных судов по рассмотрению гражданских дел и деятельность судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Гражданское процессуальное право представляет собой совокупность процессуальных норм, регулирующих деятельность судов по рассмотрению и разрешению гражданских дел, и возникающих из этой деятельности процессуальных правоотношений. Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. При регулировании указанных видов судопроизводства федеральный законодатель учитывает особенности природы соответствующих материальных правоотношений и, исходя из них, определяет способы процес-

суальной защиты прав участников этих правоотношений. В сфере предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности правосудие, как следует из ст. 127 Конституции РФ, осуществляется арбитражными судами⁴. Таким образом, правосудие по гражданским делам осуществляют две самостоятельные системы судов: суды общей юрисдикции и арбитражные суды, деятельность которых регулируют две самостоятельные отрасли законодательства: гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное.

Создание системы арбитражных судов, регулирование их деятельности нормами арбитражно-процессуального законодательства вызвало к жизни дискуссию о существовании арбитражного процессуального права как самостоятельной отрасли права. Так, Т.Е. Абова пишет: “Коль скоро Конституция РФ предусмотрела две самостоятельные ветви судебной власти для разрешения споров, две отрасли различного процессуального законодательства, определяющие нетождественный порядок разбирательства дел, нет оснований для утверждения о тождестве современного гражданского и арбитражного процесса и наличии в российской правовой системе единой отрасли гражданского процессуального права”⁵. Иной точки зрения придерживалась М.С. Шакарян, по мнению которой, наделение арбитражного суда судебной властью и функцией осуществления правосудия позволяет сделать вывод, что законодательство об арбитражном суде – органическая часть гражданского процесса и должно быть включено в его состав, поскольку общим является не только предмет защиты (спору, возникающие из гражданских правоотношений и в сфере управления), но и правовая природа органа защиты, принципы его организации и деятельности, закрепленные как в Конституции РФ, так и в процессуальных кодексах...”⁶. У судов общей юрисдикции и арбитраж-

¹ Доцент кафедры гражданского процесса юридического факультета Южного федерального университета, кандидат юридических наук (E-mail: simona29@yandex.ru; тел.: (863) 255-70-17).

² Зейдер Н.Б. Предмет и система советского гражданского права // Правоведение. 1962. № 3. С. 70–71.

³ Чечина Н.А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. С. 41–42.

⁴ См.: Пункт 2 постановления Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений статей 9 и 10 ФКЗ “Об арбитражных судах в РФ” и статей 181, 188, 195, 273, 290, 293 299 АПК РФ в связи с жалобами ЗАО “СЕБ Русский Лизинг”, ООО “Нефте-Стандарт” и ООО Научно-производственное объединение “Нефте-Стандарт”» от 17 января 2008 г. // Росс. газ., 2008. 26 янв.

⁵ Абова Т.Е. Арбитражный суд в судебной системе России // Гос. и право. 2000. № 9. С. 9.

⁶ Гражданское процессуальное право России. Учебник для вузов / Под ред. М.С. Шакарян. Гл. 1. Предмет и система науки гражданского процессуального права; автор – М.С. Шакарян. М., 1998. С.13. Данную точку зрения разделяют авторы учебника “Гражданский процесс” / Под ред.: В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. М., 1999. С. 14.

ных судов один предмет деятельности – споры, вытекающие из гражданских правоотношений, один источник материального права, регулирующий эти отношения, – Гражданский кодекс РФ, одна цель – защита нарушенных или оспоренных гражданских прав, одна основная форма судебной защиты – исковое производство. Суды общей юрисдикции наряду с арбитражными судами разрешают споры о гражданских правах и обязанностях в порядке гражданского судопроизводства (ст. 118, 126, 127 Конституции РФ)⁷.

После того как АПК РФ 2002 г. воспринял существующее в гражданско-процессуальном законодательстве деление гражданского судопроизводства в суде первой инстанции на виды (исковое производство, производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, производство по делам об установлении фактов, имеющих юридическое значение), ввел упрощенное производство (разд. II, III, IV), отнес к участникам арбитражного процесса граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя (ст. 33), различий между судопроизводством в суде общей юрисдикции и арбитражном суде все меньше.

Расчленение гражданской процессуальной формы не способствует эффективной судебной защите, соблюдению принципа равенства всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ). Например, АПК РФ предусматривает судебную защиту прав лиц, не участвующих в деле, на стадии кассационного обжалования (ст. 273 АПК РФ), а ГПК РФ – нет (ст. 336). Согласно ГПК РФ решения и определения Верховного Суда РФ по делам об оспаривании нормативных правовых актов могут быть обжалованы заинтересованными лицами в кассационном порядке (ст. 336 и 371), в АПК РФ такая возможность не предусмотрена.

В п. 5 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ закреплено, что судья возвращает исковое заявление, если в производстве этого или другого суда либо третейского суда имеется дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям. Возникают вопросы: что следует понимать под словами “другого суда” – другого суда общей юрисдикции или арбитражного суда; как поступать судье на стадии принятия заявления, если выяснится, что дело по тождественному иску находится в производстве арбитражного суда? Чтобы восполнить данный пробел, можно, применяя закон по аналогии (ч. 4 ст. 1 ГПК РФ), воспользоваться нормой абз. 5 ст. 222 ГПК РФ, где сказано, что суд оставляет заявление без рассмотрения, если в производстве этого или другого суда, арбитражного суда имеется возбужденное ранее дело по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям. В целях устранения пробела п. 5 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ следовало бы дополнить после слов “другого суда,” словами “арбитражного суда”.

В абз. 5 ст. 215 ГПК РФ сказано, что в случае невозможности рассмотрения данного дела до разрешения другого дела, рассматриваемого в гражданском, административном или уголовном судопроизводстве, суд обязан приостановить производство по делу. Если под гражданским судопроизводством понимать не только деятельность судов общей юрис-

дикции, но и деятельность арбитражных судов, то суд обязан приостановить производство по делу до разрешения другого дела, рассматриваемого в гражданском судопроизводстве не только судом общей юрисдикции, но и арбитражным судом. Если же под гражданским судопроизводством понимать только судопроизводство по гражданским делам в судах общей юрисдикции, то тогда возникает пробел, устранять который придется путем применения процессуального закона по аналогии (ч. 4 ст. 1 ГПК РФ). Для этого следует обратиться к п. 1 ч. 1 ст. 143 АПК РФ, где сказано, что арбитражный суд обязан приостановить производство по делу в случае невозможности его рассмотрения до разрешения другого дела, рассматриваемого Конституционным Судом РФ, уставным судом субъекта РФ, судом общей юрисдикции, арбитражным судом. Следуя правилу аналогии закона, суд общей юрисдикции обязан приостановить производство по данному делу до разрешения другого дела арбитражным судом.

Аналогичная проблема возникает при анализе абз. 1 ст. 220 ГПК РФ, согласно которому суд прекращает производство по делу в случае, если дело не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке гражданского судопроизводства. В АПК РФ этот вопрос урегулирован иначе. Арбитражный суд прекращает производство по делу, если установит, что дело не подлежит рассмотрению в арбитражном суде (п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ). Редакция норм АПК РФ представляется более удачной, поскольку акцент в них сделан не на последствия несоблюдения формы судопроизводства, а на действия суда, рассматривающего дело.

В дальнейшем, чтобы избежать двоякого регулирования порядка рассмотрения гражданских дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, следовало бы стремиться к реализации заслуживающего внимания предложения о создании единого Гражданского процессуального кодекса⁸, примерная структура которого может быть определена следующим образом:

Раздел 1. Общие положения (основные положения; состав суда, отводы; подведомственность и подсудность; лица, участвующие в деле и иные участники процесса; представительство в суде; доказательства и доказывание; судебные расходы; процессуальные сроки; судебные штрафы; судебные извещения и вызовы).

Раздел 2. Производство в суде первой инстанции (подразделы: исковое производство, особое производство, упрощенное производство, производство по делам о несостоятельности (банкротстве). Подраздел, посвященный производству по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в едином ГПК РФ будет отсутствовать, так как нормы этого раздела будут содержаться в законодательстве об административном судопроизводстве.

Раздел 3. Производство по пересмотру судебных актов (производство в суде апелляционной инстанции, производство в суде кассационной инстанции, производство в суде надзорной инстанции, пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу).

Раздел 4. Производство по делам с участием иностранных лиц.

⁷См.: Пункт 4.3. постановления Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности части 3 статьи 292 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами государственного учреждения культуры “Дом культуры им. Октябрьской революции”, открытого акционерного общества “Центрнефтехимремстрой”, гражданина А.А. Лысогора и администрации Тульской области” от 17 ноября 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 48. Ст. 5123.

⁸Латин Б.Н., Чечина Н.А. О проблемах реформирования гражданского судопроизводства в странах СНГ // Правоведение. 2000. № 4. С. 142.

Раздел 5. Производство по делам об оспаривании решений третейских судов и о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов.

Раздел 6. Производство, связанное с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов.

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод, что предметом гражданского процессуального права является деятельность судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассмотрению и разрешению гражданских дел, которая осуществляется ими в порядке гражданского судопроизводства.

Еще один вопрос, который требует решения: относится ли к предмету гражданского процессуального права деятельность судов общей юрисдикции и арбитражных судов по рассмотрению и разрешению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений? В России сохраняется неопределенность в доктрине и законодательной практике относительно понимания административной юрисдикции и ее соотношения с гражданским судопроизводством⁹.

Большинство специалистов в области гражданского процесса (А.Т. Боннер, Н.А. Чечина, Д.М. Чечот, А.А. Мельников, М.С. Шакарян) считают, что правовая природа норм, регулирующих производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, гражданско-процессуальная. Ученые-административисты (Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева, А.А. Демин, А.Б. Зеленцов, И.В. Панова, Ю.Н. Стариков) полагают что дела, возникающие из публичных правоотношений, не являются гражданскими делами, и выступают за освобождение ГПК РФ от административно-процессуальных норм и за создание Административно-процессуального кодекса, административных судов и административного иска. Среди юристов-практиков (В.М. Лебедев, В.И. Радченко, П.П. Серков, О.В. Егорова) преобладает точка зрения о том, что материально-правовая природа споров, возникающих из публичных правоотношений, требует самостоятельной процессуальной формы их рассмотрения.

ГПК РФ не определяет порядка рассмотрения жалоб на постановления, вынесенные по делам об административных правонарушениях. Этот порядок с 1 июля 2002 г. устанавливает КоАП РФ (гл. 30)¹⁰. Процесс изъятия из гражданско-процессуального законодательства норм, регулирующих порядок рассмотрения дел данной категории, идет не гладко. Так, гл. 30 КоАП РФ не предоставляет права на обжалование мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, и др. – ст. 27.1 КоАП РФ). В целях преодоления образовавшегося пробела ученые предлагают осуществлять производство по таким делам в соответствии с положениями гл. 25 ГПК РФ¹¹.

Верховный Суд РФ также допускает возможность применения положений гл. 25 ГПК РФ в том случае, когда КоАП РФ не предусматривает механизма обжалования таких действий (бездействия) либо если производство по делу об административном правонарушении прекращено и вынесенные по делу акты (например, протоколы об изъятии вещей и документов, являвшихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения) каким-либо образом затрагивают права и свободы гражданина, так как иной порядок оспаривания данных актов законодательством не предусмотрен¹². Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что “с учетом того, что в силу статей 26.2, 26.11 КоАП РФ акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и акт медицинского освидетельствования являются доказательствами по делу об административном правонарушении, они должны исследоваться в совокупности с другими собранными по делу доказательствами и не могут быть оспорены в порядке гражданского судопроизводства”¹³.

Как видно, попытки “оторвать” производство по жалобам на наложение административных наказаний от гражданского процесса пока не удалось. Прослеживается также непоследовательность законодателя в данном вопросе. Исключив из ГПК РФ нормы, регулирующие порядок пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, законодатель включил таковые в АПК РФ (§ 2 гл. 25). Более того, к ведению арбитражных судов отнесены дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности (§ 1 гл. 25). В результате в сферу арбитражного судопроизводства совершенно неоправданно оказалось вовлечено огромное количество дел, по своей сути не имеющих ничего общего с арбитражным правосудием (дела о взыскании бесспорной задолженности по уплате налогов и сборов, а также пени за просрочку их уплаты, о взыскании налоговых санкций, административных штрафов и др.)¹⁴.

Обе категории дел арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства, о котором впервые на уровне отраслевого законодательства упомянуто в ст. 29 АПК РФ. Однако попытка внедрить административное судопроизводство в действие не нашла в АПК РФ последовательного воплощения. Данный термин употреблен только в ст. 29. Раздел III АПК РФ именуется “Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений”.

Таким образом, в настоящее время порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, регулируется ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ. Такое разнообразие правового регулирования, на наш взгляд, можно объяснить двумя причинами. Первая из них – это но-

⁹ См.: *Сахнова Т.В.* О сущности цивилистического процесса и его современных тенденциях // Правоведение. 2008. № 2. С. 85.

¹⁰ См.: пункт 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ “О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие ГПК РФ” от 20 января 2003 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 3.

¹¹ См.: Комментарий к ГПК РФ / Отв. ред. М.С. Шакарян. М., 2003. С. 428. Автор комментария к гл. 25 ГПК РФ – А.Т. Боннер; Административная ответственность: вопросы теории и практики (Восьмое “Лазаревские чтения”) // Гос. и право. 2005. № 1. С. 24; *Колесниченко Ю.Ю.* Особенности обжалования актов производства по делам об административных правонарушениях в порядке главы 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2008. № 3. С. 35–37.

¹² См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2004 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 7; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за IV квартал 2006 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 8.

¹³ Абзац 1 п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ “О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” от 24 октября 2006 г. в ред. Постановления “О внесении изменений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации” от 11 ноября 2008 г. // Росс. газ. 2008. 19 нояб.

¹⁴ См.: *Цветков И.В.* Арбитражное разделение как перспективный метод разрешения экономических споров арбитражными судами России // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2006. № 4. С. 163.

визна поставленной задачи: создание административного судопроизводства. Вторая причина – нерешенность вопроса о правовой природе производства по делам, возникающим из административных правоотношений.

По нашему мнению, гражданское судопроизводство и административное судопроизводство являются разными формами осуществления судебной власти. Рассмотрение дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений, следует осуществлять по правилам административного судопроизводства. То, что эти дела рассматривались (и продолжают рассматриваться) по правилам гражданского судопроизводства, связано с историческими особенностями нашей страны: политическим устройством, зачастую отсутствием у гражданина возможности защищать права и, как следствие, неразвитостью механизма такой защиты. С развитием частной собственности, предпринимательской деятельности изменился характер взаимоотношений между властью

и гражданином, что привело не только к значительному увеличению количества дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, рассматриваемых судами, но и к изменению их качественного содержания. Если раньше дела данной категории в основном составляли жалобы на наложение административных штрафов, то сейчас в суд можно обжаловать незаконные нормативные правовые акты, решения, действия (бездействие) различных органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, органов военного управления, командира воинской части, государственных и муниципальных служащих. Все это делает актуальным создание административного судопроизводства. Представляется, что для этого следует идти по пути изъятия норм, регулирующих производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, из ГПК РФ и из АПК РФ, сделав их составной частью законодательства об административном судопроизводстве.