

ГРАЖДАНСКОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Л. Л. Шамшурин*

Проблемы доступности правосудия в стадии принятия заявления и возбуждения производства по делу

Аннотация. *Общепризнано, что доступность правосудия, реальность осуществления права на судебную защиту во многом зависят от того, как процессуальный закон регламентирует порядок подачи заявления и возбуждения дела в суде. С этих позиций автор исследует вопрос, как согласуется установленная система «фильтров» на стадии возбуждения дела в гражданском судопроизводстве с абсолютным характером конституционного права на судебную защиту, а также рассматривает соответствующие новеллы Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.*

Ключевые слова: *доступность правосудия, система «фильтров» на стадии возбуждения дела, реальность осуществления права на судебную защиту.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.79.6.112-123

Согласно практике Европейского Суда по правам человека возможность инициировать производство по гражданским делам является одним из аспектов права на суд, предусмотренного п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В Российской Федерации доступность правосудия по гражданским делам закреплена в ст. 46 Конституции РФ, в соответствии с которой в российской правовой системе не могут вводиться какие-либо юридические условия, которые могли бы препятствовать обращению граждан в суд за защитой прав и своих закон-

ных интересов, что означает свободный доступ к правосудию¹, процессуальное же законодательство конкретизирует эту возможность применительно к различным стадиям гражданского и арбитражного процесса. От того, как процессуальный закон регламентирует порядок подачи заявления и возбуждения дела в суде, во многом зависит реальность осуществления права на судебную защиту.

Неограниченность права на судебную защиту породила немало споров среди научных и практических работников в подходах к законодательному регулированию стадии

¹ Правосудие в современном мире : монография / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М. : Норма, ИНФРА-М, 2012. С. 235—236 (автор § 2 «Право на судебную защиту» гл. 12 — В. И. Анишина).

© Шамшурин Л. Л., 2017

* Шамшурин Лев Леонидович, первый заместитель председателя Арбитражного суда Тамбовской области (в отставке), заслуженный юрист РСФСР, кандидат юридических наук
Shamshurin40@yandex.ru
392032, Россия, г. Тамбов, ул. Никифоровская, д. 90

возбуждения дела в суде и к применению законодательства, устанавливающего порядок производства в судах общей и арбитражной юрисдикции.

Наибольшие споры, как отмечалось в литературе, вызывают следующие вопросы:

- допустимо ли установление в процессуальных кодексах возможности — при определенных обстоятельствах — отказа в принятии заявления к производству суда для рассмотрения и разрешения по существу либо это в принципе недопустимо, в связи с чем суд обязан принимать к своему производству заявления любых лиц, содержащих любые требования к другим лицам;
- если допустимо, то возможен ли отказ в принятии заявления к производству суда по основаниям, связанным с существом требования, которое указано в этом заявлении, т.е. возможен ли отказ в принятии заявления по основаниям, затрагивающим его содержательную сторону².

Содержание принципа гарантированности судебной защиты, по убеждению В. И. Анишиной, предполагает недопустимость отказа в принятии к рассмотрению судебного дела даже в отсутствие специальных процессуальных норм, поскольку неограниченность судебной защиты нормативными актами и иными предписаниями законодателя обусловлена ст. 46 Конституции РФ и устанавливает судебную защиту для неограниченного круга лиц, распространяется на все без исключения права и свободы (материальные и процессуальные, закрепленные в законе или нет) и не может быть ограничена ни при каких обстоятельствах³. Эта точка зрения, по нашему мнению, отвечает современному пониманию доступности правосудия.

Но существуют ли пределы доступа к судебной защите, возможны ли какие-либо ограничения? Постановка вопроса в такой плоскости

является сравнительно новой в современных условиях, хотя тема традиционно обсуждалась в юридической литературе в XX в., чаще всего в аспекте заинтересованности как условия возникновения права на обращение в суд⁴.

Ряд ученых, прежде всего М. А. Гурвич, категорически выступали против выделения заинтересованности в качестве предпосылки права на обращение в суд. Такая же полемика имела место в процессуальной доктрине по поводу правового характера требования как условия обращения к суду — от поддержки до полного отрицания⁵.

В современных условиях необходимо вернуться к данному вопросу с учетом существующих социально-правовых реалий. Российское общество, как отмечает В. В. Ярков, постепенно миновало период «судебного романтизма», начавшийся в конце 80-х — начале 90-х гг. XX в. В тот период казалось, что снятием ограничений на обращение в суд можно решить если не все, то значительную часть проблем, стоящих перед российским обществом. Можно много рассуждать о причинах сложившейся ситуации, но одно можно констатировать точно: объективную неспособность судебной системы «переварить» все количество дел, которое обрушилось на нее.

Конечно, ценность судебной защиты и права на обращение в суд как общего дозволения, предоставленного каждому лицу, не отрицается и под сомнение не ставится. Однако должны существовать, по мнению В. В. Яркова, определенные ограничения на обращение к суду, связанные с отсутствием объекта спора, его неправовым характером, отсутствием заинтересованности. Таким образом, старая дискуссия приобретает «второе» дыхание.

В этих условиях вполне резонна, как полагает ученый, постановка вопроса о пределах судебной защиты, поскольку не все заявляемые требования физических и юридических лиц

² Жуйков В. М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М. : Статут, 2006. С. 36.

³ Анишина В. И. Указ. соч. С. 234.

⁴ См., например: Кожухарь А. Н. Право на судебную защиту в исковом производстве. Кишинев, 1989. С. 69—84 ; Щеглов В. Н. Иск о судебной защите гражданского права. Томск, 1987. С. 62—68 ; Пушкарь Е. Г. Конституционное право на судебную защиту. Львов, 1982. С. 42—46 ; Вукот М. А. Предпосылки права на участие в гражданском процессе // Правоведение. 1967. № 3. С. 103 ; Семенов В. М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М., 1982. С. 111—112.

⁵ См., например: Пушкарь Е. Г. Указ. соч. С. 51.

подлежат правовой и, соответственно, судебной защите, следует установить своеобразную систему «фильтров» на стадии возбуждения дела для того, чтобы не загружать суды лишними делами, в которых у истцов отсутствует правовой интерес⁶.

Но как это согласуется с абсолютным характером конституционного права на судебную защиту, доступностью правосудия? Для ответа на этот вопрос рассмотрим процессуальные регламенты, доводы сторонников и противников таких ограничений.

Гражданское судопроизводство включает в себя как гражданский, так и арбитражный процесс. Обе разновидности судебного процесса являются процессуальной формой осуществления правосудия по гражданским делам и, несмотря на самостоятельность этих двух форм судебной защиты и процессуального регулирования права на судебную защиту, представляют собой, по сути, единый цивилистический процесс, что объективно предполагает концептуальное единство законодательной регламентации права на обращение в суд, независимо от формы осуществления судебной защиты. Однако такого единства нет, концепции Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ) и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) и в этом вопросе различны, что полагаем неверным⁷. (Это суждение представляется верным до разработки и утверждения Концепции единого Гражданского процессуального кодекса⁸ в связи с объединением высших судебных инстанций, законодательных новелл последнего времени.)

Хотелось бы отметить разный подход законодателя к регулированию стадии возбуждения дела в гражданском и арбитражном процессах в недавнем прошлом, нашедший отражение в соответствующих процессуальных кодексах. В частности, при разработке нового АПК РФ (2002 г.) упразднили институт отказа в принятии искового заявления, ранее предусмотренного в АПК РФ 1995 г., сформулировав правило, обязывающее судью принять к производству исковое заявление, поданное с соблюдением требований, предусмотренных к его форме и содержанию (ч. 2 ст. 127), в том числе заявления, которые в принципе не могли быть рассмотрены по существу и в дальнейшем по основаниям, указанным в ст. 150 АПК РФ, подлежали прекращению.

По мнению разработчиков процессуального закона, эта новелла повышает ответственность судьи за свои действия и укрепляет гарантии права истца на предъявление иска. Отказ же в принятии искового заявления является серьезным препятствием к доступности правосудия⁹. Данный подход был продиктован стремлением обеспечить максимальную доступность экономического правосудия. Упразднение института отказа в принятии искового заявления некоторыми исследователями называлось важнейшим достижением нового АПК РФ в плане доступности правосудия. Более того, этот опыт законодательного регулирования рекомендовался и в гражданском процессе¹⁰.

Однако нововведению в то время все же в основном давалась сдержанная оценка, в литературе отмечалось, что практика покажет, на-

⁶ Ярков В. В. Оптимизация гражданского правосудия в России (аналитическая записка). Екатеринбург, 2006. С. 33—37.

⁷ См., например: Сахнова Т. В. Указ. соч. С. 363—364 ; Она же. Справедливый судебный процесс: иллюзия или реальность? // Система гражданской юрисдикции в канун XXI века: современное состояние и перспективы развития. Екатеринбург, 2000. С. 22—32 ; Она же. Новые ГПК и АПК: еще раз о единстве процесса (замечки по поводу) // Ученые записки юридического института Красноярского государственного университета. Вып. 2. Красноярск, 2003. С. 315—323.

⁸ Концепция единого Гражданского процессуального кодекса РФ // СПС «ГАРАНТ».

⁹ Андреева Т. Разрешите представить — новый Процессуальный кодекс // Экономика и жизнь. 07.07.2002. № 30. С. 25 ; Шерстюк В. М. Комментарий к ст. 127 // Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В. Ф. Яковлева, М. К. Юкова. М. : Городец, 2003. С. 373—374.

¹⁰ См., например: Приходько И. А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб. : ИД Санкт-Петербургского гос. ун-та, 2005. С. 234.

сколько такое новое правовое регулирование, безусловно интересное с точки зрения доктрины и соответствующее современному пониманию судебной защиты, окажется эффективным и выполнит функции регулятора необоснованных обращений к суду, а также ограничения необоснованных отказов в судебной защите¹¹. Некоторыми исследователями новеллам была дана отрицательная оценка¹².

Иной подход наблюдается к делам, возникающим из административных правоотношений¹³. Прошло время, и практика показала, что подобное регулирование только на первый взгляд обеспечивает более свободный доступ к правосудию, на самом же деле зачастую только затрудняет его осуществление. В этой связи хотелось бы обратить особое внимание на ряд вопросов, возникающих в судебной практике.

Например, приняв заведомо неподведомственное исковое заявление, но соответствующее формальным требованиям, и возбудив производство по делу, судья обязан совершить действия по подготовке дела к судебному разбирательству (ст. 134, 135 АПК РФ), провести предварительное судебное заседание, назначить его рассмотрение в судебном заседании и лишь на этой стадии прекратить производство по делу (п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ) как не подлежащее рассмотрению в арбитражном суде.

Прямого указания на то, в какой же стадии суд вправе принять соответствующее решение по неподведомственному делу, процессуальный закон не содержал. Некоторые судьи прекращали производство по делу при разре-

шении ходатайств на предварительном судебном заседании, однако практика пересмотра таких определений суда первой инстанции была неоднозначной в разных окружных судах кассационной инстанции. И только спустя несколько лет Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в порядке толкования разъяснил, что прекратить производство по неподведомственному спору возможно на предварительном судебном заседании¹⁴.

Как видим, решение вопроса о прекращении заведомо неподведомственного суду спора требовало много времени и совершения юридических действий (а это судебная нагрузка). Более того, у истца создавалась иллюзия начала процесса судебной защиты его прав, возникала неопределенность в спорных материальных правоотношениях, а в результате такого «доступа к правосудию» мог быть пропущен срок исковой давности защиты права по иску при обращении в надлежащий суд, что может быть причиной отказа в удовлетворении иска¹⁵.

По замечанию Т. В. Сахновой, арбитражное процессуальное законодательство, по существу, абсолютизировало право на обращение в суд за защитой, отождествляя его с самим правом на судебную защиту. Такой порядок при сохранении институтов подведомственности и прекращения производства по делу (что в действующей правовой системе объективно необходимо) больших гарантий заинтересованным лицам не предоставляет, но вполне может свести процедуру рассмотрения дела к ситуации абсурда¹⁶.

¹¹ См., например: Ясков В. Все познается в сравнении // ЭЖ-Юрист. 2003. № 4.

¹² См., например: Решетникова И. В. Перспективы развития гражданского процессуального законодательства // Журнал российского права. 2004. № 11.

¹³ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // URL: base.garant.ru/12136176/.

¹⁴ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ «О подготовке дела к судебному разбирательству» от 20 декабря 2006 г. № 65 // URL: referent.ru/7102326/card.

¹⁵ Согласно действующей редакции ч. 1 ст. 204 ГК РФ течение срока исковой давности приостанавливается, но при условии обращения в суд «в установленном порядке», т.е. с соблюдением правил подведомственности.

¹⁶ Сахнова Т. В. О концепции гражданского процесса и процессуального законодательства // Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика. Краснодар — СПб., 2004. С. 67—78.

И такие ситуации возникали в судебной практике¹⁷. Сходную позицию занимает и А. Т. Боннер¹⁸. Противоположное суждение высказано В. В. Ярковым (спустя 20 лет после образования арбитражных судов); по его мнению, перенесение решения вопроса о наличии права на обращение в арбитражный суд со стадии возбуждения дела на стадию судебного разбирательства позволяет точнее определить оптимальную компетенцию арбитражных судов¹⁹.

Более категорична позиция Т. Е. Абовой, полагающей, что этот законодательный подход способствует повышению качества судебной защиты: «...отказ судей в принятии искового заявления к рассмотрению означает отказ в правосудии. Сторона лишена возможности использовать в суде первой инстанции демократические институты и принципы процесса. Судья в данном случае более похож на чиновника, чем на служителя Фемиды»²⁰.

Таким образом, мы имеем две точки зрения на проблему, каждая из которых имеет свои положительные и отрицательные стороны, достаточно обоснованна и имеет право на существование. И все же облегченный порядок принятия исковых заявлений в арбитражном процессе, хотя и увеличивал судебную нагрузку, однако, на наш взгляд, более отвечал конституционному требованию доступности правосудия. По крайней мере, лица, участвующие в деле, могли быть заслушаны судом и быть услышанными.

Однако уже после объединения высших судебных инстанций по инициативе Верховного Суда Российской Федерации в арбитражный

процесс был возвращен институт отказа в принятии искового заявления (Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»). В пояснительной записке к законопроекту инициатива объяснялась тем, что она «позволит использовать этот институт в целях оптимизации судебного процесса, ускорения решения соответствующих процессуальных вопросов на этапе подачи искового заявления в суд, что в итоге будет способствовать снижению судебной нагрузки в арбитражных судах и положительным образом скажется на качестве правосудия». Таким образом, вопрос о доступности правосудия вынесен за скобки. Между тем заметим, что ранее в обоснование необходимости принятия законопроекта о поправке к Конституции Российской Федерации, внесенного Президентом страны 7 сентября 2013 г.²¹, указывалось, что реорганизация судебной системы позволит обеспечить единство подходов при отправлении правосудия, исключить возможность отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела.

Обратимся к гражданскому процессу. Здесь традиционно присутствует институт отказа в принятии искового заявления. Но согласимся с утверждением, что сама по себе допустимость отказа в принятии заявления к производству суда для рассмотрения по существу — при определенных обстоятельствах — не означает ограничения доступа к правосудию. Все зависит от оснований, по которым закон допускает такую возможность²².

¹⁷ В качестве такого примера, и, на мой взгляд, весьма наглядного вследствие курьезности ситуации, приведем дело по заявлению Карпова Н. А. к ответчику — заместителю Председателя Верховного Суда РФ о признании незаконными его действий как должностного лица, выраженных в отказе заявителю во внесении представления в Президиум Верховного Суда РФ о пересмотре в порядке надзора решений нижестоящих судебных инстанций по иску Карпова П. А. к работодателю — ООО «АК БАРС-Эстейтинг» о выплате задолженности по заработной плате, процентов, компенсации морального вреда и встречному иску о взыскании убытков (дело № А64-103145/11144-97, сентябрь 2011 г.).

¹⁸ Боннер А. Т. Некоторые соображения по совершенствованию деятельности арбитражных судов // Закон. 2012. № 1. С. 56—59.

¹⁹ Ярков В. В. Арбитражным судам 20 лет: достижения и перспективы // Закон. 2012. С. 31.

²⁰ Абова Т. Е. О некоторых неоправданных расхождениях между АПК РФ и ГПК РФ в регулировании процессуальных отношений // Российский ежегодник арбитражного и гражданского процесса. 2005. № 4. С. 48.

²¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Основания к отказу в принятии искового заявления к производству суда предусмотрены положениями ст. 134 ГПК РФ, среди них интерес для целей настоящей статьи представляют следующие:

1. Заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку рассматривается и разрешается в ином судебном порядке²³.

Закон не конкретизирует этого понятия, практика же и теория исходят из того, что в данном случае речь идет о делах, не подведомственных суду общей юрисдикции, либо подведомственных ему делам, по которым правосудие осуществляется не в гражданском, а ином виде судопроизводства.

Как полагает В. М. Жуйков, отказ в принятии заявления к производству суда по этому основанию не может означать ограничение доступа к правосудию, поскольку не препятствует заинтересованному лицу в реализации права на судебную защиту. Для этого ему необходимо лишь прибегнуть к иной, надлежащей судебной процедуре²⁴.

Эта позиция основывается на толковании Верховным Судом Российской Федерации административного судопроизводства как совокупности процедур, установленных КоАП РФ, которые не относимы к гражданскому судопроизводству. В связи с этим рекомендуется отказывать в принятии заявлений, рассмотрение которых подпадает под процедуры, установленные КоАП РФ (по п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ — ввиду наличия иного судебного порядка рассмотрения дела)²⁵.

Отметим, что ранее же в ГПК РСФСР 1964 г. содержалась специальная глава, определяющая порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе и порядок рассмотрения жалоб на постановления, вынесенные по делам об административных правонарушениях.

Законодательная неопределенность в критериях формы защиты, как отмечает Т. В. Сахнова, не позволяет дать единственный верный ответ относительно того, как следует поступить, если в порядке гражданского судопроизводства обращается заявитель по делу, возникшему из административных правоотношений (например, об оспаривании законности наложения административного взыскания). Как она полагает, отказ в принятии заявления по п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ неправомерно ограничивает право на судебную защиту. Дело, возникающее из административных правоотношений, рассматривается судом общей юрисдикции, хотя по процедурам, установленным КоАП РФ (а не ГПК РФ). В данном случае речь идет о специализированной судебной процедуре, но не об иной судебной форме защиты²⁶.

Разделяя позицию Т. В. Сахновой, отметим, что в этом случае, по нашему мнению, поскольку исковое заявление рассматривает все тот же суд общей юрисдикции, правильнее было бы не отказывать в принятии заявления, а оставить его без движения (в связи с несоблюдением формы искового заявления) с предложением исправления недостатков применительно к ст. 136 ГПК РФ с последующим направлением искового заявления в установленной форме, что не затрудняло бы доступ к судебной защите.

В связи с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (КАС РФ) дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются судами общей юрисдикции по правилам административного судопроизводства. А эти правила также предусматривают отказ в принятии административного искового заявления, если заявление не подлежит рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства, поскольку это заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке (п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ).

²² См., например: Жуйков В. М. Указ. соч. С. 38.

²³ Заметим, что и арбитражные дела рассматриваются в порядке гражданского судопроизводства, очевидно, редакция статьи, как это уже отмечалось в литературе, требует соответствующего уточнения.

²⁴ Жуйков В. М. Указ. соч. С. 40.

²⁵ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». П. 7, 9 // Российская газета. 2003. 25 янв.

2. Заявление не подлежит рассмотрению и разрешению, если оно предъявлено в защиту прав, свобод или законных интересов другого лица государственным органом, органом местного самоуправления, организацией или гражданином, которым ГПК РФ или другими федеральными законами не предоставлено такое право.

По общему правилу, закрепленному Конституцией РФ (ст. 46), Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (ст. 6), ГПК РФ (ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 4), каждому гарантируется доступ к правосудию в целях защиты своих прав, свобод и законных интересов, но не произвольное обращение в суд в целях защиты прав любого другого лица, которое в этом нуждается. Обратиться в «чужом интересе» в суд можно, если ГПК РФ (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 45, ч. 1 ст. 46), другими федеральными законами такое право заявителю предоставлено.

Однако гражданское процессуальное законодательство по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, впадает в другую крайность, допуская возможность установления материально-правовых фактов вне процедуры рассмотрения и разрешения дела по существу²⁷.

В частности, в соответствии с одним из положений п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ судья отказывает в принятии искового заявления, если в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются

акты, которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя (так называемый юридический интерес).

Это основание к отказу в принятии заявления как раз и вызывает дискуссии ученых, является ничем иным, как ограничением доступа к правосудию, поскольку судье предоставлено право решать вопрос о материальном праве заявителя без рассмотрения дела по существу, что противоречит конституционному праву заявителя на судебную защиту, не отвечает целям правосудия как такового, общей тенденции развития процессуального законодательства, исходящей из того, что вопрос об обоснованности обращения в суд лица, требующего защиты собственных прав, не подлежит выяснению при принятии заявления²⁸. Эту же позицию разделяют другие исследователи²⁹, а также Конституционный Суд РФ³⁰.

Однако в ГПК РФ возобладала позиция, согласно которой наличие или отсутствие права на обращение в суд проверяется при решении вопроса о принятии заявления³¹. В судебной практике приведенная норма применяется вопреки ее конституционному содержанию. Верховный Суд РФ при рассмотрении конкретных дел и жалоб, а также разъясняя вопросы, возникшие в судебной практике, исходит из того, что приведенное правило — в строго указанном в нем случае — право на доступ к правосудию не ограничивает³².

²⁶ Сахнова Т. В. Указ. соч. С. 206.

²⁷ Жилин Г. А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы : монография. М. : Проспект, 2010. С. 143—144.

²⁸ См., например: Приходько И. А. Указ. соч. С. 221 ; Приходько И. А., Папация М. Каким быть новому арбитражному процессуальному кодексу России // Хозяйство и право. 2001. № 7. С. 70.

²⁹ См., например: Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. М. : Волтерс Клувер, 2008. С. 199 ; Приходько И. А. Указ. соч. С. 238.

³⁰ Определение Конституционного Суда РФ от 8 июля 2004 г. № 238-0 «По жалобе гражданина Д. В. Тимошина на нарушение его конституционных прав п. 1 ч. 1 ст. 134, ст. 248, ч. 1 и 8 ст. 251 Гражданского процессуального кодекса РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 1. Конституционный Суд указал, что оспоренное им положение п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ в системной связи с ч. 1 ст. 246 и ч. 1 ст. 251 данного Кодекса не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя, поскольку не предполагает отказа в принятии заявления в случае, если заявитель считает, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушаются его права и свободы.

³¹ Иванова С. А. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В. М. Жуйкова, В. И. Пучинского, М. К. Треушникова. М., 2003. С. 314.

³² См.: постановление Пленум Верховного Суда от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». П. 14 // Российская газета. 2003. 25 янв.

И в КАС РФ, хотя и указано, что «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» (ст. 4), однако основания к отказу в принятии административного искового заявления (ст. 128 КАС РФ) аналогичны предусмотренным ГПК РФ.

Среди оснований для отказа в принятии искового заявления в гражданском процессе не указано отсутствие правового интереса у лица, обращающегося за судебной защитой своих прав, свобод и интересов. Может ли правовой характер заявленного в суд требования выступать предпосылкой права на обращение в суд — вопрос в теории гражданского процессуального права не новый³³.

Сторонники правового характера требования в качестве предпосылки права на судебную защиту обосновывают это необходимостью создания механизма противодействия многочисленным злоупотреблениям правом, а также необходимостью упорядочения судебной компетенции и разгрузки судов от чрезмерной «бесполезной» работы³⁴.

В. В. Ярков, в частности, отмечает, что, несмотря на то, что ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 46 Конституции РФ и постановления Конституционного Суда РФ подчеркивают абсолютность права на судебную защиту, его безус-

ловность и возможность быть реализованным любым лицом в порядке, установленном законом, рассматриваемое положение входит в противоречие с действующим законодательством. Им предлагается использование в качестве одного из оснований для отказа в принятии искового заявления и прекращения производства по делу отсутствие материального правового интереса у лица, обращающегося за судебной защитой (ст. 134, 220 ГПК РФ)³⁵.

Да, действительно, как отмечалось в научной литературе, судебная защита может быть оказана лишь спорам правового характера, требованиям, связанным с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов³⁶. Требования лица, не основанные на правовых нормах, интерес, не защищаемый правом, не могут быть предметом судебного разбирательства, вследствие этого и предметом иска³⁷.

Однако судебная практика, как свидетельствует В. М. Жуйков, указывает на примеры многочисленных попыток злоупотребления правом на судебную защиту и использования правосудия в противоречии с его назначением³⁸. Подобные примеры наблюдаются и за рубежом³⁹.

Противники выделения такой предпосылки права на защиту указывают, с одной стороны, на отсутствие в теории гражданского процессуального права и законодательстве четкого понятия «неправового характера требования», с другой стороны, на сложность, запутанность спорных гражданских правоотношений. Поэтому установить наличие или отсутствие право-

³³ См.: Боннер А. Т. Беспредметны ли беспредметные иски? // Боннер А. Т. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб.: ИД СПбГУ, 2005. С. 743—766; Зейдер Н. Б. Основные вопросы учения об иске: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1939; Пучинский В. К. Судопроизводство по гражданским делам // Научный комментарий судебной практики по гражданским делам. М., 1961; Гурвич М. А. Право на иск. М., 1949; Жуйков В. М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию М.: Статут, 2006.

³⁴ См.: Жуйков В. М. Указ. соч.; Кожухарь А. Н. Право на судебную защиту в исковом производстве. Кишинев, 1989. С. 69; Пучинский В. К. Указ. соч. и др.; Дегтярев С. Л. Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве. Теоретико-прикладные проблемы. М.: Волтерс Клувер, 2007; Ярков В. В. Оптимизация гражданского правосудия России. Екатеринбург, 2006. С. 34.

³⁵ Более подробно см.: Ярков В. В. Указ. соч. С. 33—36.

³⁶ См., например: Жуйков В. М. Указ. соч. С. 42.

³⁷ Чечина Н. А. Судебная деятельность и предмет судебного решения // Вестник Ленинградского университета. № 5. Серия экономики, философии и права. 1959. Вып. 1. С. 91.

³⁸ Подробнее см.: Жуйков В. М. Указ. соч. С. 43—44.

³⁹ См. подробнее: Фридман Л. Введение в американское право. М., 1993. С. 233—234.

вого характера требования без рассмотрения судом дела по существу и установления фактической стороны дела невозможно, введение такого основания отказа в принятии заявления повлечет многочисленные необоснованные отказы в судебной защите⁴⁰. А эта позиция далеко не беспочвенна.

Очевидно, учитывая это обстоятельство, В. В. Ярков полагает, что возможен вариант, когда рассмотрение вопроса о наличии материального правового интереса у истца (заявителя) относится на следующую стадию процесса — подготовку дела к судебному разбирательству. В этом случае истцу может быть предоставлена возможность обоснования наличия такого правового интереса в предварительном судебном заседании, что, по его мнению, в большей мере соответствует современному пониманию доступности правосудия и обеспечения фундаментального процессуального правомочия сторон — быть заслушанным судом. Эти доводы представляются убедительными, и с ними, по нашему мнению, следует согласиться.

Для устранения случаев принятия к производству заведомо неподведомственных заявлений Концепцией единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации предлагается сохранить в новом проекте ГПК РФ институт отказа в принятии искового заявления, но в качестве основания отказа указать, что «заявление с очевидностью не подлежит рассмотрению и разрешению судом данного вида, поскольку заявление рассматривается и разрешается в ином порядке или судом другого вида».

В то же время в Концепции отражено правило о передаче дела из одного суда в другой в случае выявления неподведомственности дела (в случае его ошибочного принятия) с согласия истца. Такой подход, исходя из единства права на судебную защиту, не будет возлагать на истца издержки, связанные с ошибочным

определением судебной подведомственности, и возложит бремя определения подведомственности в конечном счете на соответствующий суд (что соответствует «обоснованию необходимости принятия поправки к Конституции РФ о Верховном Суде РФ...»).

Также предлагается исключить из перечня оснований отказа в принятии иска случаи, когда в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя. Данные обстоятельства лучше устанавливать в судебном разбирательстве точно так же, как в судебном заседании исследовать вопрос о подведомственности спора, не с очевидностью вытекающей из заявления.

Аналогичным образом предлагается решить вопрос об устранении из перечня оснований для отказа в принятии искового заявления случаев, когда заявление предъявлено в защиту прав, свобод или законных интересов другого лица государственным органом, органом местного самоуправления, организацией или гражданином, которым настоящим кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право. Полномочия должны быть установлены в судебном разбирательстве.

Таким образом, по нашему мнению, предлагаемые новеллы являются серьезным шагом на пути унификации судопроизводства по гражданским делам, позволят сделать судебную защиту прав более доступной, когда вопрос о наличии права на нее будет решаться уже в стадии подготовки дела к судебному разбирательству или уже в ходе судебного разбирательства. Говоря словами В. В. Яркова, это в большей мере соответствует современному пониманию доступности правосудия и обеспечения фундаментального процессуального правомочия сторон — быть заслушанным судом (надо, чтобы они были также еще и услышанными).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абова Т. Е. О некоторых неоправданных расхождениях между АПК РФ и ГПК РФ в регулировании процессуальных отношений // Российский ежегодник арбитражного и гражданского процесса. — 2005. — № 4. — С. 48.

⁴⁰ См.: Боннер А. Т. Указ. соч. ; Гурвич М. А. Право на иск. М., 1949.

2. Андреева Т. Разрешите представить — новый процессуальный кодекс // Экономика и жизнь. — 07.07.2002. — № 30.
3. Анишина В. И. § 2 «Право на судебную защиту» гл. 12 // Правосудие в современном мире : монография / под ред. В. М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. — М. : Норма; ИНФРА-М, 2012.
4. Боннер А. Т. Некоторые соображения по совершенствованию деятельности арбитражных судов // Закон. — 2012. — № 1.
5. Боннер А. Т. Беспредметны ли беспредметные иски? // Боннер А. Т. Избранные труды по гражданскому процессу. — СПб. : ИД СПбГУ, 2005.
6. Викут М. А. Предпосылки права на участие в гражданском процессе // Правоведение. — 1967. — № 3.
7. Вильховик А. Юридический интерес как предпосылка доступности судебной защиты // Арбитражный и гражданский процесс. — 2005. — № 12.
8. Гурвич М. А. Право на иск. — М., 1949.
9. Дегтярев С. Л. Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве. Теоретико-прикладные проблемы. — М. : Волтерс Клувер, 2007.
10. Жилин Г. А. Правосудие по гражданским делам: актуальные вопросы : монография. — М. : Проспект, 2010.
11. Жуйков В. М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. — М. : Статут, 2006.
12. Зейдер Н. Б. Основные вопросы учения об иске : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1939.
13. Иванова С. А. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В. М. Жуйкова, В. И. Пучинского, М. К. Треушникова. — М., 2003.
14. Клепиков М. А. Пределы защиты правовых интересов в гражданском и арбитражном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. — 2005. — № 4.
15. Кожухарь А. Н. Право на судебную защиту в исковом производстве. — Кишинев, 1989.
16. Попова Ю. А. Подведомственность как процессуальное средство реализации права на обращение в суд по гражданским делам // Ученые записки юридического института Краснодарского государственного университета. — Вып. 2. — Краснодар, 2003.
17. Приходько И. А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. — СПб. : ИД СПбГУ, 2005.
18. Приходько И. А., Пацация М. Каким быть новому Арбитражному процессуальному кодексу России // Хозяйство и право. — 2001. — № 7.
19. Пучинский В. К. Судопроизводство по гражданским делам // Научный комментарий судебной практики по гражданским делам. — М., 1961.
20. Пушкарь Е. Г. Конституционное право на судебную защиту. — Львов, 1982.
21. Решетникова И. В. Перспективы развития гражданского процессуального законодательства // Журнал российского права. — 2004. — № 11.
22. Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. — М. : Волтерс Клувер, 2008.
23. Сахнова Т. В. Новые ГПК и АПК: еще раз о единстве процесса (заметки по поводу) // Ученые записки юридического института Красноярского государственного университета. — Вып. 2. — Красноярск, 2003.
24. Сахнова Т. В. Справедливый судебный процесс: иллюзия или реальность? // Система гражданской юрисдикции в канун XXI века: современное состояние и перспективы развития. — Екатеринбург, 2000.
25. Сахнова Т. В. О концепции гражданского процесса и процессуального законодательства // Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика. — Краснодар-СПб., 2004.
26. Семенов В. М. Конституционные принципы гражданского судопроизводства. — М., 1982.
27. Фридман Л. Введение в американское право. — М., 1993.
28. Чечина Н. А. Судебная деятельность и предмет судебного решения // Вестник Ленинградского университета. — 1959. — № 5. — Серия экономики, философии и права. — Вып. 1.
29. Шерстюк В. М. Комментарий к ст. 127 // Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В. Ф. Яковлева, М. К. Юкова. — М. : Городец, 2003.
30. Щеглов В. Н. Иск о судебной защите гражданского права. — Томск, 1987.

31. Ярков В. В. Оптимизация гражданского правосудия в России (аналитическая записка). — Екатеринбург, 2006. — С. 33—37.
32. Ярков В. В. Все познается в сравнении // ЭЖ-Юрист. — 2003. — № 4.
33. Ярков В. В. Арбитражным судам 20 лет: достижения и перспективы // Закон. — 2012. — № 1.

Материал поступил в редакцию 17 января 2017 г.

PROBLEMS OF ACCESSIBILITY OF JUSTICE AT THE STAGE OF APPLICATION FILING AND INITIATION OF PROCEEDINGS

SHAMSHURIN Lev Leonidovich — First Deputy Chairman of the Tambov Region Commercial Court
Honored Lawyer of the RSFSR, PhD in Law
Shamshurin40@yandex.ru
392032, Russia, Tambov, Nikiforovskaya str., 90

Review. *It is generally accepted that the accessibility of justice, the fact of exercising the right to judicial protection, largely depends on how the procedural law regulates the procedure for filing an application and initiating a case in court. From this point of view, the author explores the question of how the established system of "filters" agrees with the absolute character of the constitutional right to judicial protection at the stage of initiating a case in civil proceedings, and also considers relevant novels of the Concept of the Unified Civil Procedure Code of the Russian Federation.*

Keywords: *accessibility of justice, the system of "filters" at the stage of initiation of the case, the fact of the exercise of the right to judicial protection.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Abova T. E. O nekotoryx neopravdannyx rasxozhdeniyax mezhdru APK RF i GPK RF v regulirovanii processual'nyx otnoshenij // Rossijskij ezhegodnik arbitrazhnogo i grazhdanskogo processa. — 2005. — № 4. — S. 48.
2. Andreeva T. Razreshite predstavit' — novyj processual'nyj kodeks // E'konomika i zhizn'. — 07.07.2002. — № 30.
3. Anishina V. I. § 2 «Pravo na sudebnuyu zashhitu» gl. 12 // Pravosudie v sovremennom mire : monografiya / pod red. V. M. Lebedeva, T. Ya. Xabrievoj. — M. : Norma; INFRA-M, 2012.
4. Bonner A. T. Nekotorye soobrazheniya po sovershenstvovaniyu deyatel'nosti arbitrazhnyx sudov // Zakon. — 2012. — № 1.
5. Bonner A. T. Bespredmetny li bespredmetnye iski? // Bonner A. T. Izbrannye trudy po grazhdanskomu processu. — SPb. : ID SPbGU, 2005.
6. Vikut M. A. Predposylki prava na uchastie v grazhdanskom processe // Pravovedenie. — 1967. — № 3.
7. Vil'xovik A. Yuridicheskij interes kak predposylka dostupnosti sudebnoj zashhity // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. — 2005. — № 12.
8. Gurvich M. A. Pravo na isk. — M., 1949.
9. Degtyarev S. L. Realizaciya sudebnoj vlasti v grazhdanskom sudoproizvodstve. Teoretiko-prikladnye problemy. — M. : Volters Kluver, 2007.
10. Zhilin G. A. Pravosudie po grazhdanskim delam: aktual'nye voprosy : monografiya. — M. : Prospekt, 2010.
11. Zhujkov V. M. Sudebnaya reforma: problemy dostupa k pravosudiyu. — M. : Statut, 2006.
12. Zejder N. B. Osnovnye voprosy ucheniya ob iske : avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 1939.
13. Ivanova S. A. Kommentarij k Grazhdanskomu processual'nomu kodeksu Rossijskoj federacii / pod red. V. M. Zhujkova, V. I. Puchinskogo, M. K. Treushnikova. — M., 2003.
14. Klepikov M. A. Predely zashhity pravovyx interesov v grazhdanskom i arbitrazhnom sudoproizvodstve // Arbitrazhnyj i grazhdanskij process. — 2005. — № 4.
15. Kozhuxar' A. N. Pravo na sudebnuyu zashhitu v iskovom proizvodstve. — Kishinev, 1989.
16. Popova Yu. A. Podvedomstvennost' kak processual'noe sredstvo realizacii prava na obrashhenie v sud po grazhdanskim delam // Uchenye zapiski yuridicheskogo instituta Krasnodarskogo gosudarstvennogo universiteta. — Vyp. 2. — Krasnodar, 2003.

17. *Prixod'ko I. A.* Dostupnost' pravosudiya v arbitrazhnom i grazhdanskom processe: osnovnye problemy. — SPb. : ID SPbGU, 2005.
18. *Prixod'ko I. A., Pacaciya M.* Kakim byt' novomu Arbitrazhnomu processual'nomu kodeksu Rossii // *Xozyajstvo i pravo*. — 2001. — № 7.
19. *Puchinskij V. K.* Sudoproizvodstvo po grazhdanskim delam // *Nauchnyj kommentarij sudebnoj praktiki po grazhdanskim delam*. — M., 1961.
20. *Pushkar' E. G.* Konstitucionnoe pravo na sudebnuyu zashhitu, L'vov, 1982.
21. *Reshetnikova I. V.* Perspektivy razvitiya grazhdanskogo processual'nogo zakonodatel'stva // *Zhurnal rossijskogo prava*. — 2004. — № 11.
22. *Saxnova T. V.* Kurs grazhdanskogo processa: teoreticheskie nachala i osnovnye instituty. — M. : Volters Kluver, 2008.
23. *Saxnova T. V.* Novye GPK i APK: eshhe raz o edinstve processa (zametki po povodu) // *Uchenye zapiski yuridicheskogo instituta Krasnoyarskogo gosudarstvennogo universiteta*. — Vyp. 2. — Krasnoyarsk, 2003.
24. *Saxnova T. V.* Spravedlivyj sudebnyj process: illyuziya ili real'nost'? // *Sistema grazhdanskoj yurisdikcii v kanun XX1 veka: sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya*. — Ekaterinburg, 2000.
25. *Saxnova T. V.* O koncepcii grazhdanskogo processa i processual'nogo zakonodatel'stva // *Sovremennaya doktrina grazhdanskogo, arbitrazhnogo processa i ispolnitel'nogo proizvodstva: teoriya i praktika*. — Krasnodar-SPb., 2004.
26. *Semenov V. M.* Konstitucionnye principy grazhdanskogo sudoproizvodstva. — M., 1982.
27. *Fridman L.* Vvedenie v amerikanskoe pravo. — M., 1993.
28. *Chechina N. A.* Sudebnaya deyatel'nost' i predmet sudebnogo resheniya // *Vestnik Leningradskogo universiteta*. — 1959. — № 5. — *Seriya e'konomiki, filosofii i prava*. — Vyp. 1.
29. *Sherstyuk V. M.* Kommentarij k st. 127 // *Komentarij k Arbitrazhnomu processual'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii / pod red. V. F. Yakovleva, M. K. Yukova*. — M. : Gorodec, 2003.
30. *Shheglov V. N.* Isk o sudebnoj zashhite grazhdanskogo prava. — Tomsk, 1987.
31. *Yarkov V. V.* Optimizaciya grazhdanskogo pravosudiya v Rossii (analiticheskaya zapiska). — Ekaterinburg, 2006. — S. 33—37.
32. *Yarkov V. V.* Vse poznaetsya v sravnenii // *E'zh-Yurist*. — 2003. — № 4.
33. *Yarkov V. V.* Arbitrazhnym sudam 20 let: dostizheniya i perspektivy // *Zakon*. — 2012. — № 1.