

УДК 342.926:351.95:347.9

ЮЛИЯ ВИКТОРОВНА ЮДИНА,

Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: kafedra-aifp@yandex.ru;

МАРИНА ВИКТОРОВНА БУЗИНА,

Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: kafedra-aifp@yandex.ru

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ЦИВИЛИСТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Реферат: анализируются вопросы, касающиеся необходимости унификации на законодательном уровне гражданского, арбитражного и административного процесса, определения общности гражданского и административного процессов, а также проблемы изменения процессуального законодательства в условиях реформирования судебной системы.

Предметом исследования выступает совокупность процессуально-правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с порядком рассмотрения дел в судах и арбитражных судах в порядке гражданского и административного процесса.

Целью исследования является комплексный анализ современного российского процессуального законодательства с обоснованием возможности объединения административного, гражданского и арбитражного процесса в единый цивилистический процесс.

Достижение поставленной цели обеспечивалось решением следующих задач: анализ норм административного процессуального, арбитражного процессуального и гражданского процессуального законодательства; выявление общности институтов цивилистического процессуального законодательства; обоснование возможности включения норм, регулирующих процессуальные отношения по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации, в цивилистический процесс.

Приведено теоретическое и практическое обоснование возможности объединения трех процессуальных отраслей в единую, построенную по гражданско-правовому типу. Даны конкретные научно аргументированные предложения по совершенствованию процессуального законодательства.

Высказана и проанализирована идея, первоначально изложенная в Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, основанная на объединении трех судопроизводств: гражданского, административного и арбитражного.

Указывается на сложности легального определения понятия «административное дело», рассматриваемого по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, под которым практически судебные органы понимают дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику. В итоге сделан вывод о том, что административное судопроизводство – цивилистический процесс.

Ключевые слова: административный процесс, арбитражный процесс, гражданский процесс, административное судопроизводство.

YULIA VIKTOROVNA YUDINA,

Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation,
e-mail: kafedra-aifp@yandex.ru;

MARINA VIKTOROVNA BUZINA,

Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation,
e-mail: kafedra-aifp@yandex.ru

CORRELATION PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND CIVIL PROCESS

Abstract: the questions concerning need of unification at the legislative level of civil, arbitration and administrative process, definition of community of civil and administrative processes and also problems of change of the procedural legislation in the conditions of reforming of judicial system are analyzed.

The set of the procedural precepts of law governing the public relations connected with order of hearing of cases in courts and arbitration courts as civil and administrative process acts as an object of research.

Research objective is the complex analysis of the modern Russian procedural legislation with justification of a possibility of association of administrative, civil and arbitration process in uniform civil process.

Achievement of a goal was provided with the solution of the following tasks: analysis of standards of the administrative procedural, arbitration procedural and civil procedural legislation; identification of community of institutes of the civil procedural legislation; justification of a possibility of inclusion of the norms governing the procedural relations on the Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation (KAS Russian Federation) in civil process.

© Юдина Ю. В., Бузина М. В., 2017

© Yudina Yu. V., Buzina M. V., 2017

Theoretical and practical justification of a possibility of merging of three procedural branches in uniform, constructed on civil type is given. The concrete scientifically reasoned suggestions for improvement of the procedural legislation are given.

The idea which is originally stated in the Concept of the uniform code of civil procedure, based on association of three sudoproizvodstvo is stated and analysed: civil, administrative and arbitration.

It is pointed out difficulties of legal definition of the concept "administrative case" which is considered by rules of the Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation, as which practical judicial authorities understand the affairs arising from the legal relationship which aren't based on equality, autonomy of will and property independence of their participants within which one of participants of legal relationship realizes administrative and other public powers of authority on execution and application of laws and bylaws in relation to other participant. As a result the conclusion is drawn that administrative legal proceedings – civil process.

Keywords: administrative process, arbitration process, civil process, administrative legal proceedings.

Правовая сфера развивается постоянно. Направления такого развития могут быть совершенно разными: от стабильного эволюционного движения до крайне бурных революционных изменений. Современное состояние развития общественных институтов показывает, что и цивилистическое процессуальное право испытывает очередной критический момент. Проблема реформирования процессуального законодательства в условиях реформирования судебной системы остается одной из самых актуальных проблем. Причем следует понимать, что реформа сама по себе не означает однозначного положительного результата. Соответственно результат реформы цивилистического процесса связан с целью и задачами гражданского судопроизводства (ст. 2 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации).

Устройство судебной системы должно быть подчинено тем же задачам, которые стоят перед правосудием, важнейшей задачей которого является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Необходим единый концептуальный подход к развитию процессуального законодательства и законодательства о судостроительстве.

Реформирование цивилистического процесса носит перманентный характер, при этом если начало реформы достаточно четко определено, то говорить об окончании процесса реформирования либо невозможно вообще, либо крайне затруднительно [1, с. 5–10]. Современная судебная реформа берет свое начало с 90-х годов XX века, промежуточные итоги которой можно наблюдать уже сегодня. В феврале 2014 г. были приняты базовые законодательные акты, объединившие Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. В одном из выступлений В. Ф. Яковлев отметил, что объединение судов – отчасти мера вынужденная: «Высшие суды забыли о своем предназначении» [2]. С 6 августа 2014 г. Верховный Суд Российской Федерации является единственным высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Таким образом, основная официальная причина слияния Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и Верховного Суда РФ – унификация судебной практики двух высших ветвей судебной власти. Президент РФ, выступая на IX Всероссийском съезде судей в декабре 2016 г., высоко оценил результаты объединения Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, подчеркнув, что оно оказало позитивное влияние на работу судебной системы [3]. «Безусловно, жизнь, развитие страны требуют корректировки настройки нашей правовой системы и законодательства. Вместе с тем нужно признать, что наше правовое поле меняется очень быстро, может быть, слишком быстро и порой не системно, что создает немало угроз в процессе правоприменения. Стабильность и предсказуемость законов – общая для всех цель. Гарантия качества национальной юрисдикции. Это чрезвычайно важная вещь, о которой мы всегда должны помнить» [1].

Практически одновременно с объединением высших судов предпринимается попытка разработки единого гражданского процессуального кодекса. 9 июня 2014 г. Комитетом по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации была создана рабочая группа, объединившая многих известных процессуалистов, в том числе принимавших участие в создании кодексов 2002 г. В декабре этого же года Концепция

единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации была утверждена. Первоначально идея Концепции была основана на объединении трех судопроизводств: гражданского, административного и арбитражного. Однако на практике такая идея не была реализована. Связано это с тем, что 8 марта 2015 г. принимается Кодекс административного судопроизводства (КАС РФ), который с 15 сентября 2015 г. изымает из гражданского судопроизводства рассмотрение дел, возникающих из публичных правоотношений, тем самым придав гражданскому процессу «цивилистическую чистоту» [1]. Введение в действие КАС РФ, как и реформа третейских судов [4], на Съезде судей были названы в числе других наиболее существенных достижений судебной системы за последние четыре года.

Итак, для перспективного процессуального регулирования имеет существенное значение целостность реформирования законодательства, предполагающая согласованное разрешение основных проблем процессуального права [5].

Родство гражданского и арбитражного процессов привело к осознанию необходимости их унификации на законодательном уровне, что позволяет с очевидностью отнести оба эти процесса к цивилистическому (гражданско-правовому) типу. Идея единства процессов имеет уже достаточно продолжительную историю для законодателя. Т. В. Сахнова отмечает, что законодательная реализация идеи единства цивилистического процесса подготовлена развитием процессуальной мысли на протяжении десятилетий Новейшего времени и актуализирована пореформенным развитием цивилистического процесса в XXI в. [6].

Некоторые сложности вызывает определение общности гражданского и административного процессов.

Если исходить из того понимания административного судопроизводства, которое диктует КАС РФ, то административное судопроизводство – цивилистический процесс.

В подтверждение правильности выводов о цивилистическом типе такого рода публичных правоотношений уместно привести толкование, сформулированное Конституционным судом РФ в определении от 12 июля 2006 г. № 182-О по жалобам гражданина Каплина Александра Евгеньевича, открытого акционерного общества «Кузбассэнерго», общества с ограниченной ответственностью «Деловой центр «Гагаринский» и закрытого акционерного общества «Инновационно-финансовый центр «Гагаринский» на нарушение конституционных прав и свобод положениями п. 1 ч. 1 ст. 150, ст. 192 и ч. 5 ст. 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ)». Конституционный Суд РФ отмечает, что право на судебную защиту

служит гарантией в отношении всех других конституционных прав и свобод, а закрепляющая данное право ст. 46 Конституции РФ находится в неразрывном системном единстве с ее ст. 21, согласно которой государство обязано охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (ч. 2 ст. 17, ст. 18 Конституции РФ). Из этого следует, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ) и спорить с государством в лице любых его органов.

В настоящее время рассмотрение административных дел осуществляется в соответствии с тремя основными нормативными правовыми актами: КАС РФ, АПК РФ и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Сфера применения указанных актов различна как по объективному, так и по субъективному критерию. Получается, что положения КАС РФ применимы только для системы судов общей юрисдикции. В условиях сегодняшнего сближения системы арбитражных судов и судов общей юрисдикции это выглядит не вполне логично. Полагаем, что данный подход приведет к формированию различной практики в судебных системах, с чем и пытается бороться законодатель. В системе арбитражных судов рассмотрение практически аналогичной категории дел осуществляется по АПК РФ.

Существуют сложности с определением понятия «административное дело». В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства РФ» к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику.

Отмечается также, что с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления, споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Однако изменение источника правового регулирования не меняет природы отношений, подвергаемых правовому регулированию. В любом случае вопрос об определении вида судопроизводства должен решаться судом. Лицо, обращающееся в суд, не должно испытывать затруднений при реализации конституционного права на судебную защиту. Такие примеры мы можем видеть, к сожалению, на практике [7].

В связи с изложенным правильное определение судами вида судопроизводства (исковое или по делам, возникающим из публичных правоотношений) зависит от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не от избранной им формы обращения в суд. В действительности выбор вида судопроизводства имеет целью оптимальную защиту прав участников судопроизводства, а не ограничение доступа к суду [8]. Если придерживаться такой позиции, независимо от формы обращения в суд (исковое заявление, административное исковое заявление) заинтересованное лицо не должно испытывать в этом препятствий. В действительности получается, что, если административное исковое заявление не подлежит рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства, поскольку это заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке, в том числе судом в порядке гражданского или уголовного судопроизводства либо арбитражным судом в порядке, предусмотренном арбитражным процессуальным законодательством, судья отказывает в его принятии (ст. 128 КАС РФ). Отсутствие четких критериев определения вида судопроизводства может создать реальные сложности в реализации принципа доступности правосудия.

Современное развитие цивилистической процессуальной науки должно следовать реалиям времени и не осложнять лицам, полагающим, что их права и законные интересы нарушены, процедуру обращения в суды. Считаем возможным при правильном определении подсудности дела не отказывать в принятии заявления при ошибочном определении заин-

тересованным лицом вида судопроизводства, а судам самостоятельно решать вопрос о том, правилами какого процессуального законодательства руководствоваться при рассмотрении данного дела. Поскольку такая проблема действительно существует в практике деятельности судов, Верховный Суд РФ в письме от 5 ноября 2015 г. направил информацию нижестоящим судам относительно категорий гражданских дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции в исковом порядке. Подчеркивается, что критерием правильного определения вида судопроизводства (исковое или административное), в котором подлежат защите права и свободы гражданина или организации, оспаривающих решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иных государственных органов, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, является характер правоотношений, который предопределяется не только участием в них в качестве одного из субъектов таких органов, но и тем, что участники таких правоотношений не обладают равенством и один из них наделен властными полномочиями по отношению к другому. При этом избранная лицом форма обращения в суд (подача административного искового заявления или искового заявления) не является определяющей для возбуждения гражданского или административного судопроизводства [9]. Тем не менее Конституционный Суд РФ высказывал правовую позицию о том, что из права каждого на судебную защиту не следует возможности выбора гражданином по своему усмотрению той или иной процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются федеральным законом [10].

Таким образом, для структурирования процессуальных отраслей и их логического построения необходимо уяснение правовой природы регулируемых отношений. Логичным в соответствии с этим должно быть и устройство судебных органов.

Библиографический список

1. Исаенкова О. В. Цивилистический процесс в России – основные тенденции // Вестник Томского государственного университета. 2016. Вып. 1(5). С. 5–10.
2. https://zakon.ru/blog/2014/3/6/okjur_uchastvuet_v_reforme_sudov (дата обращения: 15.06.2017).
3. <https://www.1tv.ru/news/2016/12/06> (дата обращения: 13.02.2017).
4. Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2015 г. № 382-ФЗ // Российская газета. 2015. 31 дек.
5. Талыкин Е. А. Цивилистический процесс как категория перспективного развития правовой системы. URL : <http://xn---7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/20003> (дата обращения: 30.06.2017).
6. Сахнова Т. В. О концепте единого Гражданского процессуального кодекса России (замечки по поводу) // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 9–27.

7. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2016 г. № 75-КГ16-14. URL : <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-19122016-n-75-kg16-14> (дата обращения: 13.02.2017).
8. Юдин А. В. Правильный выбор вида гражданского судопроизводства: самоцель или способ оптимизации судебной защиты прав лица? // Российский судья. 2009. № 2. С. 21–23.
9. Председателям верховных судов республик, краевых и областных судов Московского и Санкт-Петербургского городских судов, судов автономной области и автономных округов Российской Федерации, апелляционных судов Республики Крым и города федерального значения Севастополя : письмо Верховного Суда Рос. Федерации от 5 ноября 2015 г. № 7-ВС-7105/15. URL : <http://www.pravosudie.biz/035588> (дата обращения: 13.02.2017).
10. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шапкина Александра Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 245 и частью третьей статьи 247 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 23 апреля 2013 г. № 596-О. URL : http://sudact.ru/law/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-23042013-n_2 (дата обращения: 13.02.2017).

Литература

1. Исаенкова, О. В. Цивилистический процесс в России – основные тенденции [Текст] / О. В. Исаенкова // Вестник Томского государственного университета. – 2016. – Вып. 1(5). – С. 5–10.
2. Сахнова, Т. В. О концепте единого Гражданского процессуального кодекса России (замечки по поводу) [Текст] / Т. В. Сахнова // Вестник гражданского процесса. – 2015. – № 1. – С. 9–27.
3. Талыкин, Е. А. Цивилистический процесс как категория перспективного развития правовой системы [Электронный ресурс] / Е. А. Талыкин. – URL : <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/20003> (дата обращения: 30.06.2017).
4. Юдин, А. В. Правильный выбор вида гражданского судопроизводства: самоцель или способ оптимизации судебной защиты прав лица? [Текст] / А. В. Юдин // Российский судья. – 2009. – № 2. – С. 21–23.

References

1. Isaenkova O. V. Civilisticheskij process v Rossii – osnovnye tendencii [Civil process in Russia – the main tendencies]. *Vestnik TGU – TGU bulletin*, 2016, vol. 1(5), pp. 5–10.
2. Sahnova T. V. O koncepte edinogo Grazhdanskogo processual'nogo kodeksa Rossii (zametki po povodu) [About a concept of the uniform Code of civil procedure of Russia (notes apropos)]. *Vestnik grazhdanskogo processa – Messenger of civil process*, 2015, no. 1.
3. Talykin E. A. *Civilisticheskij process kak kategorija perspektivnogo razvitiya pravovoj sistemy* [Civil process as category of perspective development of legal system]. Available at: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/20003> (Accessed June 30, 2017).
4. Judin A. V. *Pravil'nyj vybor vida grazhdanskogo sudoproizvodstva: samocel' ili sposob optimizacii sudebnoj zashhity prav lica?* [Right choice of a type of civil legal proceedings: end in itself or way of optimization of judicial protection of the rights of the person?]. *Rossijskij sud'ja – Russian judge*, 2009, no. 2, pp. 21–23.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Юдина Юлия Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса Академии ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация, e-mail: kafedra-aifp@yandex.ru;

Бузина Марина Викторовна – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация, e-mail: kafedra-aifp@yandex.ru.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Judina Yulia Viktorovna – phd in law, associate professor, associate professor of the civil law and process department of the Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation, e-mail: kafedra-aifp@yandex.ru;

Buzina Marina Viktorovna – phd in law, lecturer of the administrative and financial law department of the Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation, e-mail: kafedra-aifp@yandex.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Юдина, Ю. В. Проблемы соотношения административного и цивилистического процесса / Ю. В. Юдина, М. В. Бузина // Уголовно-исполнительное право. – 2017. – Т. 12(1–4), № 4. – С. 517–521.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Judina Ju. V., Buzina M. V. *Problemy sootnosheniya administrativnogo i civilisticheskogo processa* [Correlation problems of administrative and civil process]. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo – Penal law*, 2017, vol. 12(1–4), no. 4, pp. 517–521.