

# О проблемах подведомственности и о конфликтах отрицательной компетенции.

А.Р. Султанов

Задачей института подведомственности является распределение дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами в целях более быстрого и правильного рассмотрения и разрешения гражданских и административных дел, наиболее эффективной защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов и достижения других целевых установок справедливого судопроизводства<sup>1</sup>.

Вопрос разграничения подведомственности споров между арбитражными судами и судами общей юрисдикции стоит уже долгое время. Принятие новых процессуальных кодексов - АПК РФ и ГПК РФ, частично сняло некоторые проблемы. Но, к сожалению, еще определенные проблемы остались, и эти проблемы порой являются не просто затруднением в доступе к судебной защите нарушенных прав, а являются непреодолимым препятствием в доступе к суду.

На наш взгляд, наличие спорных моментов в компетенции судов не является оптимальной ситуацией, но само по себе не является чем-то необычным и для других стран. Необычным является отсутствие процессуального механизма для разрешения коллизии в компетенции судов.

Хотя, конечно же, сам факт того, что распределение компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными

---

<sup>1</sup> В статье "Условия реализации права на обращение за судебной защитой" «Российская юстиция», 1999, № 5, заслуженный юрист РФ Г. А. Жилин писал про задачи института подсудности, но высказанные им идеи, на наш взгляд вполне применимы и к институту подведомственности.

судами порождает проблемы для лиц, ищущих защиту своих прав и законных интересов в судах, свидетельствует о нарушении законодателем принципа правовой определенности.

Принцип правовой определенности имеет своей целью обеспечить участников соответствующих отношений возможностью точно спрогнозировать результат своих действий и в том числе дать надежду, что права данных лиц будут защищены, что при разрешении спора действия правоприменителя также будут прогнозируемы и предсказуемы и не будут меняться от случая к случаю. Основным фактором безопасности, стабильности, душевного спокойствия и достоинства человека является его полная убежденность в абсолютной защищенности от несправедливости в обществе<sup>2</sup>. Единая судебная система, стремящаяся выполнять стабилизирующую функцию, создавать уверенность в справедливости и надежности законов, объективности и предсказуемости правосудия, также работает на принцип правовой определенности, который в свою очередь является элементом принципа верховенства права.

На данный принцип очень часто в своих постановлениях и решениях ссылается Европейский Суд по правам человека (далее ЕСПЧ). Но данный принцип не является чем-то новым для российской правовой системы. В книгах российских юристов еще в 19 и начале 20-х веков можно встретить упоминания о юридической определенности<sup>3</sup> и определенности права<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Мухаммад Аль-Газали. Права человека в исламе. М.2006. С.16

<sup>3</sup> Чичерин Б.Н. Курс государственной науки в 3-х томах. Москва: типография т-ва И.Н. Кушнерев и Ко, 1894 г.; Пахман С.В. Обычное гражданское право в России. Юридические очерки, 2 тома. Санкт-Петербург: типография Второго Отделения Е. И. В. Канцелярии, 1877- 1879 гг.; Пахман С.В. История кодификации гражданского права, в 2-х томах. Санкт-Петербург: типография Второго Отделения Е.И.В. Канцелярии, 1876г. при написании статьи были использованы тексты, размещенные в СПС «Гарант».

<sup>4</sup> Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М. 2003. С.91

Часто можно встретить упоминание принципа правовой определенности в судебных актах Конституционного Суда РФ. Хотя в Конституции РФ данный принцип напрямую не закреплен, Конституционный Суд РФ его легко выводит:

«Общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями (см.: Постановления от 25 апреля 1995 года N 3-П; от 15 июля 1999 года N 11-П; от 11 ноября 2003 года N 16-П).

Из конституционных принципов равенства и справедливости вытекает требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение, не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике и, следовательно, неизбежно ведет к произволу (см.: Постановление от 13 декабря 2001 года N 16-П, Постановление от 17 июня 2004 года N 12-П).

К сожалению, не всегда нормы определяющие подведомственность создают правовую определенность. Не удивительно, что вопрос о проверке конституционности норм о подведомственности дел арбитражным судам неоднократно рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации (определения от 5 ноября 2002 года N 319-О, от 20 ноября 2003 года N 449-О, от 4 декабря 2003 года N 418-О, от 20 октября 2005 года N 442-О и 518-О и др.).

Конституционный Суд Российской Федерации частично снял неопределенность в подведомственности споров, указав, что граждане и организации вправе обратиться в арбитражный суд, а арбитражный

суд обязан рассмотреть иски о признании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц - незаконными, если заявители полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение, действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления этой деятельности; при рассмотрении подобных дел арбитражные суды не вправе ограничиваться формальным установлением того, какой характер носит оспариваемый акт, а обязаны выяснить, затрагивает ли он права граждан (организаций, иных лиц), соответствует ли законам и иным актам отраслевого законодательства, и должны в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав.

Но для разрешения вопроса о подведомственности арбитражному суду спора о признании нормативного акта недействующим порой необходимо просмотреть не один федеральный закон. К сожалению, законодатель при регулировании вопросов подведомственности не в процессуальных кодексах, а в федеральных законах, бывает, не последователен и не разрешает вопросы подведомственности однозначно. В частности, положения п.п. а) п. 6 ст. 23 ФЗ «О защите конкуренции», предусматривающие право обращения федеральной антимонопольной службы (далее ФАС РФ) в арбитражные суды России (в том числе в ВАС РФ) с заявлениями о признании нормативных актов федеральных органов

исполнительной власти, включая нормативные акты несоответствующими антимонопольному законодательству, оставляет открытым вопрос о возможности обращения организаций и граждан в арбитражные суды России (в том числе в ВАС РФ) с заявлениями о признании нормативных актов федеральных органов исполнительной власти несоответствующими антимонопольному законодательству. Что порождает возможность вынесения различных судебных постановлений в отношении одних и тех же нормативных актов. Так ВАС РФ определением от 16 февраля 2007 г. по делу №16207/06 прекратил производство по делу, указав, что арбитражный суд прямо не назван в качестве суда компетентного рассматривать дела об оспаривании нормативных актов, изданных Федеральной антимонопольной службой, хотя требование было заявлено о признании недействующим нормативного акта ФАС в связи с несоответствием антимонопольному законодательству. В тоже время, суды общей юрисдикции руководствуются Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" в котором указано, что «исходя из положений статьи 245 ГПК РФ суды не вправе рассматривать и разрешать дела, возникающие из публичных правоотношений, в том числе по заявлениям граждан, организаций, прокурора об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов, в случаях, когда федеральным законом их рассмотрение прямо отнесено к ведению арбитражных судов (например,... статьей 23 Федерального закона "О защите конкуренции").

Есть и другие примеры коллизий в подведомственности<sup>5</sup>. Имеющаяся несогласованность действующих норм о подведомственности дел приводит к тому, что не только физические и юридические лица, но также судьи и ученые процессуалисты испытывают трудности при установлении и применении норм о подведомственности<sup>6</sup>. Однако, тем не менее, ошибка истца с определением подведомственности не перерывает течения срока давности<sup>7</sup>. Такой подход основан на таком толковании ст. 203 ГК РФ, которое допускает перерыв срока исковой давности когда имеет место обращение с иском в установленном порядке, т.е. с соблюдением действующего процессуального законодательства о подведомственности и подсудности споров<sup>8</sup>.

Что говорит об актуальности поднятой проблемы. Ситуация, когда заблуждение истца, возникшее на основании неопределенного регулирования подведомственности законодателем, может обернуться потерей права на судебную защиту, не соответствует принципу верховенства права и принципу справедливости.

Быть может решением проблемы с подведомственностью было бы кодифицирование норм о подведомственности, которые сейчас

---

<sup>5</sup>Полагаем возможным согласиться с А.С. Набока, который пишет: «С сожалением можно отметить и то обстоятельство, что законодатель в третьем АПК РФ не предусмотрел критериев разграничения подведомственности дел об оспаривании нормативных актов, которые позволили бы исключить возможность вынесения противоположных решений арбитражных судов и судов общей юрисдикции в отношении одних и тех же нормативных актов». Вопросы подведомственности дел в третьем АПК РФ опубликована в журнале Экономический лабиринт. №8(49) 2002. цит. по эл. варианту доступному в сети Интернет по адресу <http://www.economer.khv.ru/content/n049/10>

<sup>6</sup> Гусев А.А. Проблемы разграничения подведомственности между арбитражными судами и судами общей юрисдикции по делам об оспаривании нормативных правовых актов. сборник Актуальные проблемы гражданского права и процесса. выпуск 2. Казань. 2006 С. 391

<sup>7</sup> Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 января 2008 г. N 17968/07

<sup>8</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 25 октября 2007 г. N КГ-А40/11130-07

содержатся не только в процессуальных кодексах, но и других федеральных законах.

Но на наш взгляд, это не единственный способ разрешения данной проблемы.

В настоящее время, арбитражные суды и суды общей юрисдикции, принявшие дело с нарушением подведомственности выносят определение о прекращении производства по делу. Прекращение производства по делу – это исключительный способ окончания дела без вынесения судебного решения<sup>9</sup>. Распространение этого исключительного способа прекращения производства по делу без вынесения судебного решения было вполне «оправдано» (или быть может объяснимо) в советское время, когда большое количество споров не было обеспечено судебной защитой, а допускалось только в административном порядке, даже без последующей проверки судом. Поскольку по таким спорам не существовало права на обращения в суд, да и у суда не было компетенции их рассматривать, советский законодатель полагал возможным по таким спорам прекращать производство по делу без вынесения решения по существу. Кроме того, ранее и не существовало другой ветви судебной власти, существовали только суды общей юрисдикции. Госарбитраж не был судебным органом, а был административным органом. В таких условиях такое правовое урегулирование было естественным.

Однако, сейчас мы имеем единую судебную систему, которая состоит не только из судов общей юрисдикции, но и включает в себя арбитражные суды, имеем также Конституцию РФ которая гарантирует каждому судебную защиту (ст.46 Конституции РФ). При таких обстоятельствах, прекращение производства по делу в связи с

неподведомственностью, а не передача дела на рассмотрение компетентного суда не может считаться справедливой. Прекращение производства по делу является запретом для повторного обращения в данный суд.

В ситуации, когда один суд отказывает в принятии заявления, а другой суд прекращает производство по делу, зная, что другой суд уже отказал в рассмотрении моего заявления, конституционное право на судебную защиту грубо попирается. Конфликт отрицательной компетенции просто насмешка над правосудием. Ведь фактически в рамках единой судебной системы идет **скрытый спор**<sup>10</sup> между двумя ветвями судебной власти, каждая из которой утверждает, что ей спор не подведомственен. Этот скрытый спор является зеркалом современного правосудия – никто не хочет ни за что отвечать. Это скрытый спор двух ветвей единой судебной власти, в котором заявитель даже не является стороной, а лишь, чем-то досаждающим внимание судей, лишает доверия ко всей единой судебной системе, частью которого является также и Конституционный Суд РФ.

**В настоящее время, когда суды могут «отвергать» от себя дела не передавая их по подведомственности, институт подведомственности превращен в непреодолимый барьер на пути к правосудию, что несовместимо с требованиями ст. 46 Конституции РФ.**

---

<sup>9</sup> М.А. Гурвич Окончание гражданского дела без вынесения судебного решения в суде первой инстанции. в кн. Избранные труды. Краснодар. 2006. С.197

<sup>10</sup> В котором пострадавшим оказывается заявитель. Скрытый, поскольку отказ в принятии в связи с неподведомственностью и определение о прекращении дела в связи с неподведомственностью не порождают обязанности у другого суда принять дело, хотя не принятие дела к производству, либо прекращение дела в ситуации, когда другая ветвь судебной власти отказала в рассмотрении в связи с неподведомственностью, является завуалированным несогласием одного суда с другим судом.

Нельзя конечно утверждать, что такая ситуация не волнует судебные органы.

Чтобы не быть голословным приведем пример из судебной практики. Борисов Ю.И. обратился в суд с иском к ОАО "Научно-исследовательский институт нетканых материалов" о взыскании 275000 рублей в связи с неисполнением ответчиком договора простого товарищества от 3 сентября 1998 г. "Об условиях использования объектов промышленной собственности: товарного знака и полезной модели на "Нетканый объемный теплоизоляционный материал".

Определением судьи Серпуховского городского суда Московской области от 14 августа 2002 г. в принятии искового заявления отказано по п. 7 ст. 129 ГПК РСФСР со ссылкой на то, что данный спор по своему характеру является экономическим и в соответствии с ч. 2 ст. 27 АПК РФ подлежит рассмотрению в арбитражном суде.

Определение судьи Борисовым Ю.И. не обжаловалось, и он обратился с указанным иском в арбитражный суд.

Определением Арбитражного суда Московской области от 11 декабря 2002 г. производство по делу прекращено по п. 1 ч. 1 ст. 150 АПК РФ из-за неподведомственности дела арбитражному суду.

Определение оставлено без изменения постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 8 мая 2003 г., поскольку при рассмотрении дела установлено, что заявитель не является индивидуальным предпринимателем, спор возник из гражданских правоотношений и не относится к неподведомственности арбитражных судов.

Борисов Ю.И. повторно обратился с таким же исковым заявлением в Серпуховский городской суд Московской области.

Определением от 25 февраля 2003 г. судья этого суда исковое заявление возвратил истцу по п. 2 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ в связи с "неподсудностью дела данному суду", сославшись на ч. 1 ст. 27 АПК РФ и ч. 3 ст. 22 ГПК РФ, устанавливающие общие правила о подведомственности экономических споров арбитражным судам.

Это определение вступило в законную силу.

Определениями судьи Серпуховского городского суда Московской области, по сути, признано, что заявление Борисова Ю.И. неподведомственно судам общей юрисдикции, хотя в них и содержатся ошибочные для данного основания ссылки на нормы ГПК, связанные с подсудностью дела (п. 7 ст. 129 ГПК РСФСР, п. 2 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ).

В результате вынесения указанных определений, а также судебных актов арбитражных судов Борисов Ю.И. лишен возможности реализовать гарантированное каждому ст. 46 Конституции Российской Федерации право на судебную защиту, поскольку как в суде общей юрисдикции, так и в арбитражных судах ему отказано в рассмотрении его дела.

Таким образом, по заявлению Борисова Ю.И. возникла проблема, связанная с разграничением подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, поскольку суды единой системы Российской Федерации решают ее по-разному: в судах общей юрисдикции считают, что заявление Борисова Ю.И. неподведомственно арбитражным судам, а в арбитражных судах полагают, что заявление Борисова Ю.И. им неподведомственно<sup>11</sup>.

В дальнейшем Борисов обратился в ВАС РФ. Председатель ВАС РФ по поводу возникшей ситуации обратился в Верховный Суд РФ с

---

<sup>11</sup> Определение Президиума Верховного Суда РФ от 21 апреля 2004 г. N 90пв03

просьбой внести в Президиум Верховного Суда Российской Федерации в порядке ст. 389 ГПК РФ мотивированное представление об отмене определений судьи Серпуховского городского суда Московской области в целях обеспечения единства судебной практики и законности, полагая, что заявление Борисова Ю.И. и другие аналогичные заявления подведомственны судам общей юрисдикции.

Данная просьба была удовлетворена и было внесено представление на основании ст. 389 ГПК РФ в Президиум Верховного Суда РФ. Определения нижестоящих судов, которыми было отказано в принятии исков Борисова, были отменены Президиумом Верховного Суда РФ. Хотя проблема в данном случае была разрешена, она была разрешена не процессуальными средствами, ведь вряд ли можно назвать обращение Председателя ВАС РФ средством процессуальной защиты.

Таких случаев, когда заявители, также как и Борисов «бегают» от суда к другому суду достаточно<sup>12</sup>. Эти факты послужили основанием для того, чтобы зам. Председателя Верховного Суда РФ Жуйков В.М. указал, что есть «потребность в создании органа, который был бы компетентен разрешать спорные вопросы разграничения подведомственности дел между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, причем как в общем плане (безотносительно к конкретному делу), так и по конкретным делам, по которым возник спор о Подведомственности».<sup>13</sup>

Сотрудники ВАС РФ также понимают, что «вопрос о подведомственности является, прежде всего, вопросом о доступности

---

<sup>12</sup> Такие случаи приводит также И.А. Приходько в книге Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: основные проблемы. СПб. 2005. С.189-190, который их оценивает, как отказ в правосудии.

правосудия»<sup>14</sup>. «Известные проблемы остаются при разграничении подведомственности споров между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, что требует изучения вопроса о внесении необходимых изменений в процессуальное законодательство, а также создания постоянно действующего совещания председателей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ для разрешения спорных вопросов по подведомственности и противоречий в толковании положений законодательства различными ветвями судебной власти»<sup>15</sup>.

На наш взгляд, в рамках единой судебной системы спор о неподведомственности не должен иметь места. Как отмечала Т.Г. Морщакова, **"единство судебной системы должно обеспечиваться не сосредоточением руководства ею в некоем едином центре, а на основе четкого разграничения компетенции, при котором не остается брешей, оставляющих человека беззащитным перед неправомерными актами и действиями государства"**<sup>16</sup>.

Институт подведомственности является традиционным для российского права. Однако не является ли он в части распределения дел между двумя ветвями судебной власти<sup>17</sup> лишь частью института подсудности?

Полагаем, что для этого есть основания. В.М. Жуйков еще в 1997 году писал, что если учитывать специфику деятельности судов и то обстоятельство, что теперь все дела по спорам о защите прав, свобод и охраняемых законом интересов могут по заявлению

---

<sup>13</sup> Жуйков В.М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М. 2006. С. 38-39

<sup>14</sup> Арбитражное судопроизводство: процессуальные проблемы: интервью с Б.Я. Полонским// Журнал российского права. 2002. N 4. С.27

<sup>15</sup> Иванов А.А. О путях повышения эффективности правосудия. Журнал российского права. 2005. N 12

<sup>16</sup> Научно-практическая конференция Судебный конституционный контроль в России: уроки, проблемы и перспективы (обзор)//Государство и право. 1997. N 5. С. 7.

заинтересованных лиц рассматриваться в судах, т.е. подсудны им, было бы уместней говорить для разграничения компетенции между различными судами использовать институт подсудности, а не подведомственности<sup>18</sup>.

Понятие подведомственности, используемое в российском процессуальном праве, как правило, не применяется в других странах<sup>19</sup>. Для определения судебной компетенции в других зарубежных странах обычно используется понятие подсудности.<sup>20</sup>

Конституции РФ также не известен термин «подведомственность», но дважды употребляется термин подсудность (ст.47 и ст.126 Конституции РФ). И эти статьи позволяют прийти к выводу, что Конституция РФ рассматривала вопрос распределения дел между разными ветвями судов (арбитражными судами и судами общей юрисдикции) единой судебной системы, как вопрос подсудности, а не как подведомственности.

Обращение к материалам и документам Конституционного совещания подтверждают этот вывод: при обсуждении вопросов распределения компетенции между двумя ветвями судов употреблялся термин «подсудность» (см. «Конституционное совещание. Стенограммы материалы документы» том 1 С. 42, 43, 44, том 4 С. 243, 247, том 8 С. 497, том 9 С. 387, 426, том 11 С. 13-16, том 12 С. 169, том 13 С. 131, 319, том 17 С. 191)<sup>21</sup>. И даже обсуждалось создание органа, который разрешал бы спорные вопросы о подсудности и определял бы подсудность в спорных ситуациях. Однако победила

---

<sup>17</sup> Имеются ввиду суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

<sup>18</sup> Жуйков В.М. Судебная защита граждан и юридических лиц. М. 1997. С. 193

<sup>19</sup> Об этом пишет Т.К. Андреева в книге Арбитражный процесс. под. ред. М.К. Треушников. М. 2007. С. 92.

<sup>20</sup> Елисеев Н. Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран: Источники, судоустройство, подсудность. М. 2000. С. 69

<sup>21</sup> Конституционное совещание. Стенограммы материалы документы в 20 томах М.1995-1996

точка зрения, что создание такого органа нецелесообразно. Наиболее ярко эта точка зрения выражена в следующем высказывании:

«Мы с вами прекрасно знаем, что споры о подсудности запрещены всеми процессуальными кодексами. Просто запрещены. Поэтому определять ее невозможно. Определяет каждый суд самостоятельно в соответствии с законом. А те конфликты, которые могут возникнуть в определении подсудности между Высшим арбитражным судом и судами общей компетенции, решаются очень просто. Не надо писать глупости в законах — не будет таких конфликтов».<sup>22</sup>

Отсюда можно сделать вывод, что при принятии Конституции РФ предполагалось распределение дел между арбитражными судами и судами общей юрисдикции с учетом правил о подсудности, включающими в себя запрет на споры о подсудности (между арбитражными судами и судами общей юрисдикции). Соответственно можно сделать вывод, что **разработчики Конституции РФ исходили из того, что в случае ошибочного обращения не в ту ветвь судебной власти суд одной ветви судебной власти должен был бы передать суду другой ветви власти и этот другой должен был бы принять дело к своему рассмотрению, не оспаривая передачи дела.**

Сравним ситуацию с ошибочным определением при обращении в суд «не той ветви судебной власти» с той, когда имеет место ошибка в виде обращения в суд с нарушением подсудности.

Если заявитель обратился в суд с нарушением подсудности и этот факт стал известен уже после возбуждения производства по делу суд общей юрисдикции передает дело на рассмотрение другого суда. О передаче дела в другой суд или об отказе в передаче дела в другой

суд выносится определение суда, на которое может быть подана частная жалоба. Передача дела в другой суд осуществляется по истечении срока обжалования этого определения, а в случае подачи жалобы - после вынесения определения суда об оставлении жалобы без удовлетворения. Дело, направленное из одного суда в другой, должно быть принято к рассмотрению судом, в который оно направлено. Споры о подсудности между судами в Российской Федерации не допускаются. (Ст. 33 ГПК РФ).

Если же ошибка в подсудности будет выявлена при рассмотрении дела в арбитражном суде, арбитражный суд передает дело на рассмотрение другого арбитражного суда, о передаче дела на рассмотрение другого арбитражного суда выносится определение. Дело, направленное из одного арбитражного суда в другой, должно быть принято к рассмотрению судом, в который оно направлено. Споры о подсудности между арбитражными судами в Российской Федерации не допускаются (ст.39 АПК РФ).

То есть, при выявлении ошибочного обращения с нарушением подсудности, после того, как дело принято к рассмотрению, в обеих ветвях судебной системы производится передача дела по подсудности, а не прекращение производства по делу. Существует лишь небольшая разница в регулировании данного вопроса - в ГПК РФ в отличие от АПК РФ предусмотрена возможность обжалования заинтересованным лицом определения о передаче дела по подсудности (ч. 3 ст. 33 ГПК РФ).

В то же время, при выявлении ошибочного обращения с нарушением подведомственности законодатель предусмотрел в ч.1 ст. 150 АПК РФ прекращение производства по делу. Статья 220 ГПК РФ,

---

<sup>22</sup>Автор высказывания Федотов М.А. - министр печати и информации РФ, см. Конституционное

применяемая судами общей юрисдикции в случаях выявления неподведомственности спора суду общей юрисдикции, также предусматривает прекращение производства дела. В качестве основания для прекращения производства по делу ГПК РФ указывает:

«Суд прекращает производство по делу в случае, если: дело не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке гражданского судопроизводства по основаниям, предусмотренным пунктом 1 части первой статьи 134 настоящего Кодекса»<sup>23</sup>.

Есть ли какое-либо разумное обоснование для столь разного подхода в регулировании ситуации, когда выявлено ошибочное принятие дела с нарушением подсудности и с нарушением подведомственности?

Полагаем, что таких оснований нет. И эта ситуация уже была предметом критического исследования ученых процессуалистов, которые пишут:

«В настоящее время и ГПК, и АПК устанавливают, что если в ходе разбирательства дела будет выявлена его неподведомственность суду данной судебной системы, то производство по делу прекращается (ст. 220 ГПК, ст. 150 АПК). В результате истец должен начинать процесс защиты своих прав заново (вновь составлять и подавать исковое заявление, уплачивать государственную пошлину, представлять доказательства и т.д.), а ответчик - готовить свои возражения.

Все это, безусловно, неблагоприятно отражается на сторонах, не украшает правосудие и осложняет реальный доступ к нему.

Для разрешения этой проблемы необходимо в ГПК и АПК включить нормы, позволяющие суду передавать ошибочно принятые

---

совещание. Стенограммы материалы документы. том 11. М. 1996. С. 16

<sup>23</sup> По всей видимости, разработчик ГПК РФ полагал, что арбитражные суды осуществляют рассмотрение дел не в рамках гражданского судопроизводства...

к своему производству дела по подведомственности - из суда общей юрисдикции в арбитражный суд и наоборот»<sup>24</sup>.

К. А. Чудиновских в своей монографии «Подведомственность в системе гражданского и арбитражного процессуального права» также обращает внимание: «Несмотря на то, что в Российской Федерации действуют несколько самостоятельных систем судов, все они, в власти государства и призваны разрешать общую задачу – обеспечивать реализацию заинтересованными субъектами их права на судебную защиту. Как отмечает Р.Е. Гукасян, при передаче дела из одного суда в другой субъектный состав правоотношения не меняется, поскольку субъектом является вся судебная система. Делом занимается одно и то же ведомство – судебное, ему подведомственно дело, оно должно оказать защиту нарушенному, оспоренному или охраняемому законом интересу... Конституционное положение ст. 46 устанавливает право каждого на судебную защиту без конкретизации суда, который должен такую защиту предоставить, то есть субъективное право на судебную защиту согласно указанной статье Конституции РФ предстает как единое и неделимое. Поэтому отказ от рассмотрения заявленного иска по причине его неподведомственности конкретному судебному органу можно рассматривать и как отказ от выполнения возложенных на судебные органы обязательств»<sup>25</sup>.

Нельзя также упускать из виду, что одним из главных законоположений организации судебной системы в Российской Федерации является утверждение принципа единства этой системы. Принцип единства судебной системы содержится в ст. 10, 11, 118 Конституции РФ и ст.3 Федерального конституционного закона от 31

---

<sup>24</sup> Жуйков В.М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М. 2006. С. 39

<sup>25</sup> Чудиновских К.А. Подведомственность в системе гражданского и арбитражного процессуального права. СПб. 2004. С. 72-73

декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" (с изм. и доп. от 15 декабря 2001 г., 4 июля 2003 г., 5 апреля 2005 г.)

Из этого принципа можно предположить, что уже начатое дело в одной из ветвей единой судебной системы не должно прекращаться, когда существует возможность передать дело в другую ветвь единой судебной системы.

Такой точки зрения придерживаются многие ученые процессуалисты. В частности профессор Т.Е.Абова пишет:

«В ГПК РФ, и в АПК РФ необходимо предусмотреть обязанность суда одной судебной системы принимать дело к рассмотрению в случае вынесения другой судебной системы (общей юрисдикции или арбитражного) определения об отказе в принятии дела к производству либо о прекращении производства по делу ввиду его неподведомственности. Отказ в рассмотрении дела по мотиву неподведомственности арбитражным судом, а затем судом общей юрисдикции, к которому после отказа арбитражного суда обратились граждане или юридические лица, полностью лишает их доступа к правосудию. Такими действиями нарушаются гарантированные Конституцией РФ права граждан на судебную защиту»<sup>26</sup>.

Другие известные процессуалисты также предлагают передавать с согласия сторон дело в соответствующий суд по надлежащей подведомственности<sup>27</sup>.

Тем более, что законодатель уже ранее использовал данный способ регулирования в Федеральном законе от 24 июля 2002 г. N 96-

---

<sup>26</sup> Абова Т.Е. О некоторых неоправданных расхождениях между действующими АПК РФ и ГПК РФ в регулировании процессуальных отношений//Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. 2005. СПб. 2006. С. 49

<sup>27</sup> И.В. Решетникова, В.В. Ярков Реализация целей гражданского судопроизводства в суде первой инстанции // Российская юстиция. 2000. № 5; Жуйков В.М. Судебная защита граждан и юридических лиц. М. 1997. С. 300. Жуйков В.М. Принцип диспозитивности в гражданском судопроизводстве// Российская юстиция 2003. N 7

ФЗ "О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации":

«Статья 7. Дела, которые находятся в производстве судов общей юрисдикции и которые в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации отнесены к подведомственности арбитражных судов, в течение двух недель со дня введения в действие §1 "Подведомственность" главы 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с согласия истцов передаются судами общей юрисдикции на основании определения суда в арбитражные суды в соответствии с правилами подсудности, установленными Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и действующими на момент передачи дела.

Если истец не согласен на передачу его дела судом общей юрисдикции в арбитражный суд, суд общей юрисдикции прекращает производство по данному делу в связи с неподведомственностью дела суду общей юрисдикции».

**Передача дела по подведомственности предотвратила бы проблемы с истечением процессуальных сроков, сроков давности. Законодатель прекрасно это понимая, и желая защитить публичные интересы, предусмотрел в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ)<sup>28</sup> именно передачу дел об административном правонарушении по подведомственности:**

«Статья 29.4. Определение, постановление, выносимые при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении

1. При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются следующие вопросы, по которым в случае необходимости выносится определение:

---

<sup>28</sup> КоАП РФ был принят 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ

5) о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе судьи, состава коллегиального органа, должностного лица».

Исходя из принципа равенства перед законом (ст.19 Конституции РФ) можно было предполагать о том, что такой подход будет применен и в других процессах. Однако в последующем законодатель этот подход не использовал, по всей видимости, не желая утруждать суды поисками суда которому подведомственно дело. Хотя как справедливо пишут ученые процессуалисты: «Правосудие должно быть удобным, прежде всего, для общества и его отдельных индивидов. Интересы самого правоприменителя при этом отходят на второй план»<sup>29</sup>.

Полагаем, что способ регулирования вопросов подведомственности, предусматривающий прекращение производства по делу, но не предусматривающий возможности передачи дела другому суду противоречит принципам, заложенным в ст.2 Конституции РФ.

Таким образом, для разрешения проблемы неопределенности вопросов подведомственности помимо кодификации норм о подведомственности, необходимо изменить способ регулирования прекращения дел в связи с неподведомственностью, предусмотрев обязанность суда направлять дело компетентному суду.

Хотя, возможно наши предложения всего лишь попытка решать проблему в рамках института подведомственности - уже давно потерявшего свое значение и быть может «полезнее констатировать

---

<sup>29</sup> Оптимизация гражданского правосудия России под ред. профессора В.В.Яркова М. 2007. С. 9

утрату ею былого значения, чтобы перейти к решению насущных проблем новыми и адекватными средствами»<sup>30</sup>.

Возможно, нам следует воспользоваться опытом других стран в разрешении спорных ситуаций, касающихся конфликта отрицательной компетенции и других проблем в разрешении вопроса определения надлежащего суда обладающего компетенцией рассматривать тот или иной спор.

Спорные моменты с определением компетенции судов существуют и в других странах, но там существуют и способы разрешения коллизий и процессуальные механизмы по недопущению ситуации, когда все суды могут отказать в рассмотрении заявления в связи с неподсудностью. Поскольку российское процессуальное законодательство ближе по своим институтам и происхождению к германскому и французскому процессуальным законодательствам, полагаем уместным, прежде всего, обратить внимание на опыт данных стран, как они предупреждают конфликт отрицательной компетенции.

Так, например, Гражданское процессуальное уложение Германии (далее ГГПУ), не только признает обязательность постановлений суда об отсутствии компетенции суда для суда, в который дело поступит в дальнейшем (ст. 11 ГГПУ), но и предусматривает возможность определения компетентного суда в судебном порядке (ст. 36, 37 ГГПУ).

---

<sup>30</sup> Сахнова Т.В. Институт подведомственности в современном цивилистическом процессе: обретение или утрата? // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: Тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародної науково-практичної конференції (25-26 січня 2007 р.). Харків, 2007.

Гражданский процессуальный кодекс Франции посвящает вопросам об урегулировании спорных ситуаций с неподсудностью<sup>31</sup> 24 статьи, начиная с 75 по 99. Нужно ли говорить, что данные процедуры подробно описывают процессуальные способы разрешения коллизий при определении компетентного суда.

В английском праве, несмотря на то, что существует общее правило о возможности обращения истца в любой суд<sup>32</sup>, у суда есть право как по собственной инициативе, так и по ходатайству ответчика передать дело в иной суд (transfer), или аннулировать иск (to strike out)<sup>33</sup>.

Несмотря на то, что в гражданском процессе США можно почерпнуть много информации о конфликтах компетенции судов ограничимся лишь указанием на то, что Федеральные правила гражданского процесса для районных судов (ст.8) предполагают обязательным реквизитом иска обоснование компетенции суда рассматривать данный спор<sup>34</sup>. Что, на наш взгляд, может быть успешно применено при регулировании процедуры обращения с требованиями о признании нормативных актов недействующими.

Международному гражданскому процессу также известна проблема конфликта отрицательной компетенции<sup>35</sup>. Понимая, что конфликт отрицательной компетенции грозит истцу отказом в правовой защите разработаны два направления предотвращения негативных последствий данного конфликта: «запасной

---

<sup>31</sup> Для определения судебной компетенции в других зарубежных странах обычно используется понятие подсудности. См. Н. Г. Елисеев Гражданское процессуальное право зарубежных стран: Источники, судоустройство, подсудность. М. 2000. С. 69

<sup>32</sup> Елисеев Н.Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран. М. 2006. С. 238

<sup>33</sup> Там же, а также см. Гражданский процесс зарубежных стран. под ред. Давтян А.Г. М. 2008, С. 204-205

<sup>34</sup> Пучинский В.К. Гражданский процесс зарубежных стран. М. 2007. С. 281; Уильям Бернам Правовая система США. М. 2006. С. 386. В данных книгах содержится довольно таки много интересных сведений о разрешении вопросов с компетенцией, однако объем данной статьи не позволяет нам далее останавливаться на этих замечательных книгах, тем не менее позволим себе порекомендовать их нашему читателю.

<sup>35</sup> Шак Х. Международное гражданское процессуальное право. М. 2001. С. 187-190

подсудности»<sup>36</sup> и предложение передавать дело по подсудности. Анализ этих направлений дан в книге Х.Шака «Международное гражданское процессуальное право», где он склоняется в пользу «запасной подсудности» и ставит под сомнение возможность применения направления дела по подсудности, как возможное вмешательство в компетенцию государств определять компетенцию национальных судов<sup>37</sup>, а также налагающее на суд весьма обременительную обязанность по анализу институтов подсудности большого количества стран для определения компетентного суда. Однако, мы не видим никаких препятствий для реализации в российском праве в качестве средства для преодоления конфликта отрицательной компетенции направлением дела по подсудности. В тоже время, вполне возможным установление «запасной подсудности» в виде закрепления правила, что дело признанное неподсудным той или иной ветви судебной власти, становится автоматически подсудным другой ветви судебной власти после вступления в законную силу судебного акта о неподсудности суду данной ветви судебной власти. Хотя быть может наступление данной подсудности должно быть обусловлено необходимостью проверкой данного судебного акта вышестоящим судом.

Неразрешение конфликта отрицательной компетенции находится в противоречии не только положениями Конституции РФ, но и может быть расценено, как нарушение ст.6 Европейской Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» (далее Конвенции).

ЕСПЧ многократно в своих прецедентных решениях, начиная с дела «Голдер против Соединенного Королевства» (Golder v. United

---

<sup>36</sup> Подсудности, возникающей при конфликте отрицательной компетенции.

Kingdom) от 21 февраля 1975 г., указывает, что существование верховенства права немислимо без возможности получения доступа к правосудию.

Соответственно, отсутствие суда компетентного рассмотреть спор, вследствие конфликта отрицательной компетенции будет нарушением ст. 6 Конвенции - «Принцип, согласно которому возможность передачи дела на рассмотрение судьи должна быть обеспечена в каждом гражданско-правовом споре, является одним из всемирно "признанных", основополагающих принципов права, как и принцип международного права, запрещающий отказ в правосудии. Пункт 1 статьи 6 должен толковаться в свете этих принципов»<sup>38</sup>.

Впрочем, дела в которых в результате суждения обоих судов о неподведомственности им спора заявителя остались без судебной защиты, в случае обращения заявителями в Европейский Суд по правам человека могут быть стать причиной установления также нарушения ст. 13 Европейской Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» (далее Конвенции). Поскольку Статья 13 Конвенции гарантирует право на эффективное средство правовой защиты:

«Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве».

Более того, уже есть прецеденты по жалобам против России, когда ЕСПЧ рассматривал задержки в рассмотрении дела в связи со спорами о неподведомственности, в частности в Постановлении

---

<sup>37</sup> Указ. Соч. 188-189

<sup>38</sup> Постановление ЕСПЧ по делу «Голдер против Соединенного Королевства» (Golder v. United Kingdom) от 21 февраля 1975 г.

Европейского Суда по правам человека от 24 марта 2005 г. по делу "Бабурин (Baburin) против Российской Федерации" (жалоба N 55520/00)<sup>39</sup> и установил нарушение п.1 ст. 6 Конвенции. ЕСПЧ обратил внимание на существенные задержки, причиной которых были противоречивые определения о подведомственности данного дела арбитражному суду или суду общей юрисдикции, так как его участниками являются как коммерческие организации, так и частные лица, вследствие этого дело передавалось на рассмотрение из одного суда в другой и обратно.

Полагаем, что законодатель должен в ближайшее же время заняться разрешением проблемы конфликта отрицательной компетенции. Хотя бы для того, чтобы соблюсти взятые на себя обязательства, при присоединении к Конвенции. Исходя из фундаментального принципа "pacta sunt servanda" - "договоры должны соблюдаться", закрепленного в основополагающих международно-правовых документах Уставе Организации Объединенных Наций, Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года, жители России вправе ожидать, что нормы процессуального права, допускающие конфликт отрицательной компетенции, будут приведены в соответствии с европейскими стандартами. Тем самым они будут приведены и в соответствии с положениями Конституции РФ.

Впрочем, и исполнительная ветвь власти, и судебная ветвь власти могут воспользоваться правом законодательной инициативы

---

<sup>39</sup> Другим таким прецедентом было Постановление ЕСПЧ от 20 июня 2006 г. делу «Авакова против России» (жалоба N 30395/04) в котором ЕСПЧ указал: «существенные задержки были обусловлены противоположными решениями о том, какой суд компетентен рассматривать дело, в котором участвуют и коммерческие компании, и физические лица. Эти решения повлекли ненужные повторные направления иска из судов общей юрисдикции в арбитражные суды и обратно».

для устранения данной проблемы. А суды для разрешения подобных ситуаций до законодательного урегулирования данной проблемы могут осуществлять прямое применение ст.46 Конституции РФ и ст. 6 и 13 Конвенции.

Султанов Айдар Рустэмович, начальник юридического управления ОАО «Нижекамскнефтехим», судья Третейского энергетического суда, член Ассоциации по улучшению жизни и образования

Опубликовано в журнале Закон №7. 2008. С. 164-174

© 2008 Султанов Айдар Рустэмович