

УДК 347.9

КРИТЕРИИ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ И ПОДСУДНОСТИ В КОДЕКСЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РФ

THE CRITERIA FOR SUBJECT-MATTER JURISDICTION AND COURT JURISDICTION IN THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Е. В. ЛЮБИМОВА (E. V. LUBIMOVA)

Сделан аргументированный вывод о том, что нормы о подведомственности основаны на надлежащем критерии – предмете иска. Нормы о предметной подсудности не решают ранее существовавших проблем в построении критериев подсудности по причине дословного переноса действующих норм в новый кодекс.

Ключевые слова: подведомственность; предметная подсудность; предмет иска; судебная система; функции суда; подсудность военного суда.

The article contains substantiated conclusion that the rules of subject-matter jurisdiction are based on a suitable criteria – the subject of the claim. The norms of in rem jurisdiction do not solve the pre-existing problems of the jurisdiction criteria composition, because of the literal transfer of current rules to the new Code.

Key words: subject-matter jurisdiction; in rem jurisdiction; a subject of the claim; judiciary; functions of the court; the jurisdiction of the military court.

Введение. Компетенции судов посвящена гл. 2 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [1] (далее – КАС РФ, Кодекс) «Подведомственность и подсудность административных дел судам», состоящая из 11 статей. Структура рассматриваемых правил схожа с содержанием гл. 3 Гражданского процессуального кодекса РФ [2] в большей степени, чем с Арбитражным процессуальным кодексом РФ [3], в котором, во-первых, имеется деление главы на два параграфа о подведомственности и подсудности соответственно, во-вторых, много норм посвящено подведомственности применительно к виду производства и отдельной категории дел.

Подведомственность административных дел. Содержанием ч. 1, 4 ст. 1, а также ст. 17 КАС РФ однозначно решен вопрос подведомственности дел – новый кодекс подлежит применению при рассмотрении дел Верховным Судом РФ и федеральными судами общей юрисдикции.

Анализ ст. 17 КАС РФ «Подведомственность административных дел судам» позволяет сделать вывод о том, что законодатель

выделяет две группы споров: 1) административные дела, связанные с защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, 2) административные дела, возникающие из административных или иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Наполнение каждой из двух групп дел приведено в ч. 2, 3 ст. 1 КАС РФ, при этом в обоих случаях перечни дел являются открытыми из-за допущенной законодателем оговорки «в том числе». В названных частях ст. 1 «Предмет регулирования настоящего Кодекса» поименованы требования, а не правоотношения. К примеру, об оспаривании нормативных правовых актов, о присуждении компенсации, о приостановлении деятельности или ликвидации, о прекращении деятельности, о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей», «о госпитализации гражданина» и др.

Данный подход соответствует представлению о надлежащих критериях подведомственности ввиду следующего. Подведомственность является свойством иска (требования), иск, в свою очередь, имеет элементы, среди которых первым называют предмет иска. Предметом иска является способ защиты права [4], следовательно, при поиске критериев подведомственности необходимо анализировать способы защиты наравне с содержанием других элементов иска (основание, стороны).

Кодекс только в одном случае вместо требования называет правоотношение, а именно, в п. 6 ч. 2 ст. 1 КАС РФ указано на административные дела «о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». По мнению Г. Л. Осокиной, юридическим основанием иска нельзя признавать правоотношение (потому как правоотношение не учитывает все разновидности иска) [5], вероятно, именно по этой причине является неэффективным правило о разграничении подведомственности между общими и арбитражными судами, основанное на субъектах спора и характере спорного правоотношения. Такой подход соответствует суждениям Е.В. Васюковского, по мнению которого термин «правопроизводящие факты», которые относятся к основанию иска, следует понимать в смысле «всякого рода фактических обстоятельств, которые делают искомое требование заслуживающим удовлетворения, так что под это понятие подходят и правонарушительские факты (нарушения прав истца ответчиком, порождающие деликатные обязательства), и правопрекращающие (например, погашение обязательства давностью дает право должнику требовать возвращения его себе), и правопрепятствующие (например, наличие ошибки в предмете купли дает покупателю право требовать возвращения покупной цены или задатка)» [6]. Иными словами во внимание должны браться факты, а не правоотношения.

В общем виде содержание ст. 17 Кодекса повторяет предмет регулирования КАС РФ (ч. 1 ст. 1) и не создает представления о критериях подведомственности.

Таким образом, суждение о подведомственности административных дел только фе-

деральным судам общей юрисдикции и Верховному Суду РФ основано на поименованных в Кодексе судах, а не на критериях (признаках) спора.

Предметная подсудность. Из ГПК РФ в КАС РФ полностью перешла ч. 1 ст. 26 ГПК РФ о предметной подсудности судов субъектов, при этом в КАС РФ круг дел представлен шире за счет уточнения права на обжалование нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований (п. 2 ст. 20 КАС РФ), об оспаривании решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации, за исключением решений о приостановлении или прекращении полномочий судей, о приостановлении или прекращении их отставки (п. 3 ст. 20 КАС РФ); о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территории одного субъекта Российской Федерации (п. 6 ст. 20 КАС РФ) и др. Тенденция к устранению разобщенности правил предметной подсудности среди источников материального права, безусловно, является положительной стороной нового Кодекса, поскольку проделанная работа по сбору норм снижает степень неопределенности в выборе вида производства при обращении заинтересованных лиц за судебной защитой.

С применением ГПК РФ судами субъектов будет продолжено рассмотрение по первой инстанции в порядке искового и особого производства дел, связанных с государственной тайной. Содержащаяся в законе зависимость родовой подсудности от необходимости при разрешении дела принять во внимание юридический факт защиты государством сведений в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации [7], может быть объяснена публичным интересом, но не поддается диагностированию как критерий подсудности. По нашему мнению, сведения, подпадающие под понятие государственной тайны, в большей степени связаны с предметом доказывания и средствами доказывания, а не с основанием иска (или другими его элементами).

Предметная подсудность Верховного Суда РФ из ГПК РФ в прошлом году перешла в ФКЗ от 24 января 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» [8], а затем в неизменном виде с рядом дополнений – в КАС РФ. При сопоставлении текста ст. 2 названного ФКЗ и ст. 21 КАС РФ привлекает внимание произошедшее изменение п. 12, который в ФКЗ был изложен следующим образом: «о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по **административным** делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов». В новом Кодексе справедливо исключено слово «административным», поскольку высшая судебная инстанция осуществляет восстановление права на разумный срок гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

В КАС РФ использован термин «подсудность» применительно к делам, рассматриваемым Верховным Судом РФ. Д. Х. Валеевым, М. Ю. Чельшевым [9], а также О. А. Сегал [10] замечено, что законодатель смешивает в ряде случаев понятия «подведомственность» и «подсудность»: в ст. 126 Конституции РФ закреплено: «Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики». В действительности в данной норме (до ее изменения Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» [11]) речь шла именно о подведомственности дел судам общей юрисдикции, а не о подсудности дела конкретному суду в системе судов общей юрисдикции.

В действующей редакции ст. 126 Конституции РФ перечень дел дополнен «экономическими спорами», в связи с чем словосочетание «общей юрисдикции» заменено вы-

ражением «образованным в соответствии с федеральным конституционным законом». После внесенных изменений термин «подсудность» остался в норме Конституции РФ и поэтому как свойство дела проявляется при обращении заявителя в военный, арбитражный и общий суд.

Однако «подведомственность» сохранена в ст. 5 ФКЗ от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» [12], также не исключено из названного закона словосочетание «система арбитражных судов».

За рамки ФКЗ от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» [13] вынесен Верховный Суд РФ, в ст. 1 данного закона определена система судов общей юрисдикции, в которой поименованы военные суды.

В ФКЗ от 24 января 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» в ч. 3 ст. 2 используется термин «подсудность».

Таким образом, оставляя подведомственность между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, законодатель настаивает на существовании подсудности Верховного Суда РФ, при этом на такой подсудности, которая не имеет деления на предметную и территориальную из-за единственного в своем роде судебного органа.

По нашему мнению, та или иная терминологическая ошибка в данном случае второстепенна, поскольку первоочередной проблемой для судебной власти является неопределенность в количестве судебных систем.

Возвращаясь к идее профессора Г. Ф. Шершеневича о понятии предметной подсудности как круга дел, подлежащих ведению данного суда, в сопоставлении с другими судами, **равными ему по своей функции, но отличными по своей организации**, можно с уверенностью сделать вывод о том, что функции Верховного Суда не равны функциям мирового, районного, краевого, приравненных к ним судов, как и любых арбитражных и военных судов как минимум из-за надзорного производства, «поскольку такой пересмотр требует специализации (как судей, так и судов) и не должен осуществляться наряду с другими функциями. Создаются дополнительные проблемы с формиро-

ванием состава судей при рассмотрении конкретного дела, поскольку процессуальное законодательство (ст. 17 ГПК РФ) построено по принципу недопустимости контролирования собственных действий или выполнения собственных указаний» [14]. В связи с этим неуместно выделять подсудность Верховного Суда РФ.

Тогда предположим допустимым взамен «подсудности» использовать «подведомственность спора» применительно к Верховному Суду РФ как суду первой инстанции. В таком случае Верховный Суд РФ как орган по разрешению споров следует отнести в одну классификацию с 1) третейскими судами, поскольку в отношении последних определяется подведомственность конкретного спора или возможных споров из конкретного правоотношения, при этом институт подсудности отсутствует (нет необходимости искать компетентный суд после определения подведомственности дела третейскому суду), процедура рассмотрения и разрешения дел определяется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации», регламентами третейских судов и третейскими соглашениями; 2) Конституционным Судом РФ, осуществляющим самостоятельный вид судопроизводства, именуемый конституционным.

Таким образом, очевидно, что институт подведомственности не пригоден в отношении Верховного Суда РФ по причине отсутствия самостоятельного вида судопроизводства. Так, единственно верным решением было бы отказаться от рассмотрения Верховным Судом РФ дел по первой инстанции, что позволило бы с точки зрения института подсудности внести ясность в роль данных правил, соблюсти назначение таких норм и их классификацию.

По нашему мнению, необходимо продолжение в федеральных конституционных законах мысли законодателя, изложенной в Конституции РФ, о распространении родовой подсудности на дела, рассматриваемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами, что уже много лет практикуется в отношении военных и общих судов из-за тождества функций суда первой инстанции.

Та же идея высказана Конституционным Судом РФ в определениях от 20 февраля

2014 г. № 261-О [15], от 11 июля 2006 г. № 262-О [16], в которых при анализе ст. 47 Конституции РФ сделано суждение о том, что подсудность предполагает разграничение предметной компетенции как между различными звеньями судебной системы, в том числе между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, так и внутри каждого из звеньев для определения конкретного суда, уполномоченного рассматривать данное дело.

Следовательно, при толковании Конституции РФ справедливо суждение о распространении института подсудности на все государственные судебные органы.

КАС РФ освещает подсудность военных судов, где в ст. 18 сделана важная оговорка «в случаях, предусмотренных федеральными законами, административные дела... в сфере административных и иных публичных правоотношений, рассматриваются военными судами». Норма предполагает поиск специального правила в материальном праве о том, что публичное правоотношение (если станет спорным), должно рассматриваться военным судом.

В ГПК РФ о военных судах сказано по-иному: согласно ст. 25 ГПК РФ в случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, гражданские дела рассматриваются военными и иными специализированными судами. ГПК РФ предусматривает в единственном числе федеральный конституционный закон и подразумевает ФКЗ от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» [17]. В п. 1 ч. 1 ст. 7 указанного ФКЗ предусмотрено, что военным судам подсудны гражданские и административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений.

Таким образом, новая норма о подсудности дел военным судам безотносительно к критериям подсудности оставляет возможность законодателю своевременно реагировать на изменение общественных отношений, что можно расценивать положительно с точ-

ки зрения оперативности предоставления дополнительных правовых гарантий военнослужащим, но, с другой стороны, может затруднить доступ к правосудию по причине отсутствия минимальных ориентиров (критериев подсудности) для поиска компетентного суда.

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
4. См. подр.: *Осокина Г. Л.* Иск (теория и практика). – М., 2000. – С. 118.
5. См. подр.: Там же. – С. 121.
6. *Васьковский Е. В.* Учебник гражданского процесса / под ред. В. А. Томсинова. – М., 2003. – С. 172.
7. О государственной тайне : Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1. – Ст. 2 // СЗ РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 8220–8235.
8. О Верховном Суде Российской Федерации : ФКЗ от 24 января 2014 г. № 3-ФКЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 6. – Ст. 550.
9. См. подробнее: Арбитражный процесс / отв. ред. Д. Х. Валеев, М. Ю. Чельшев. – М., 2010. – С. 52.
10. См. подробнее: *Сегал О. А.* Проблемные аспекты реализации принципа доступности при определении подведомственности и подсудности гражданских дел // Вестник Удмуртского университета. – Вып. 3. – 2012. – С. 104.
11. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 6. – Ст. 548.
12. Об арбитражных судах в Российской Федерации : ФКЗ от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 18. – Ст. 1589.
13. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : ФКЗ от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 898.
14. *Терехова Л. А.* Исправление судебных ошибок как компонент судебной защиты. – Омск, 2006. – С. 182.
15. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мешалкина Сергея Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 1 статьи 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2014 г. № 261-О. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Арбитражного суда Томской области о проверке конституционности части 3 статьи 30.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Определение Конституционного Суда РФ от 11 июля 2006 г. № 262-О // Вестник КС РФ. – 2006. – № 6.
17. СЗ РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3170.