

Тема № 4. Подведомственность гражданских дел

1. Понятие и виды подведомственности гражданских дел

Единого определения подведомственности в процессуальной литературе нет. Термин «подведомственность» имеет исконно русское происхождение и означает «подвести под ведомство», ввести какой-либо юридический вопрос (дело) в систему учреждений, обслуживающих какую-либо государственную отрасль. То есть подведомственность означает, что решение какого-либо вопроса находится в чьем-либо ведении.

Подведомственность в юридическом понимании представляет собой самостоятельный гражданско-процессуальный институт, содержание которого составляет совокупность гражданских процессуальных норм независимо от того, в каком законе помещены нормы.

В основном нормы подведомственности включаются в процессуальные законы, однако в ряде случаев они помещаются и в материальных законах. Например, в ст. 30 СК определена судебная подведомственность признания брака недействительным, а в ст. 23 установлен судебный порядок расторжения брака. Нормы института подведомственности имеются и в Гражданском кодексе (ст. 148, 843, п. 6 ст. 1055) и других кодексах.

Институт подведомственности объективно необходим в праве. В соответствии со ст. 11 ГК РФ защиту нарушенных или оспариваемых гражданских прав осуществляют главным образом различные суды: суды общей юрисдикции (в дальнейшем — суды), арбитражные и третейские суды. В ГК не названы военные суды и Конституционный Суд, однако они также участвуют в защите субъективных прав граждан и организаций.

Возможны также самозащита гражданских прав (ст. 14 ГК) и административный порядок защиты. Поскольку судам закон отводит роль контроля за решениями, принятыми в административном порядке (ст. 11 ГК), то при таком юридическом регулировании института защиты субъективных прав без подведомственности сложно обойтись.

Таким образом, подведомственность определяют как относимость нуждающихся в государственно-властном разрешении споров о праве и иных дел к ведению определенного юрисдикционного органа.

Юрисдикционный орган - орган, наделенный по закону полномочием по разрешению гражданских дел спорного или бесспорного характера в сфере гражданского оборота.

Правом разрешать юридические дела, т.е. споры о праве и другие правовые вопросы (об установлении того или иного юридического факта, правового состояния лица или имущества и др.), по законодательству России пользуются различные органы.

Во-первых, органы государства, осуществляющие судебную власть: Конституционный Суд России, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Во-вторых, в отдельных случаях, предусмотренных законом, - органы исполнительной власти. Например, в соответствии с п. 1 ст. 85 Конституции России Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. Целый ряд органов исполнительной власти (либо при органах исполнительной власти) наделен юрисдикционными полномочиями правоустановительного характера, например органы загса, налоговые органы, Палата по патентным спорам Российского агентства по патентам и товарным знакам, Апелляционная комиссия Минздрава России по вопросам сертификации лекарственных средств и др.

В-третьих, органы, создаваемые, назначаемые или избираемые самими сторонами спора, к числу которых можно отнести, например, третейские суды, комиссии по трудовым спорам, примирительные комиссии, трудовые арбитражи, посредников.

Юридические дела могут разрешаться и иными органами и лицами, наделенными юрисдикционными полномочиями, например нотариусами.

Кроме того, граждане России на основании ч. 3 ст. 46 Конституции РФ и в соответствии с международными договорами Российской Федерации вправе обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. В частности, граждане России вправе обращаться за защитой в Европейский суд по правам человека.

Каждый из названных органов, в том числе и суд общей юрисдикции, вправе разрешать только те дела, которые отнесены законом к его ведению, т.е. подведомственны ему.

При определении подведомственности юридическое значение будут иметь характеристика заинтересованных лиц, природа правоотношений, в которых возник и развивается спор о праве, и др. С помощью подведомственности устанавливаются правомочия судов осуществлять правосудие по тем или иным гражданским делам.

Однако понятие подведомственности существенно отличается от понятия компетенции, которая означает совокупность правомочий суда или иного правоприменительного органа. Подведомственность же характеризует конкретное дело, подлежащее разбирательству в определенном порядке.

В гражданском процессе все судебные дела целесообразно подразделять на две группы — **исковые и неисковые**. Первую группу характеризуют споры о праве, вторые — все иные юридические вопросы самых различных правоотношений.

Основными принципами данного института необходимо признать следующие:

- судебная юрисдикция будет законна только в отношении подведомственных дел. В противном случае судебная деятельность и судебные постановления будут ничтожны в правовом отношении. Так, судья обязан отказать в принятии неподведомственного заявления (п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК); если неподведомственность выявлена в ходе разбирательства по делу, то судопроизводство подлежит прекращению (ст. 220 ГПК). Вышестоящие суды обязаны в ходе пересмотра отменить решения, вынесенные по неподведомственным делам, и прекратить их производства (ст. 328, п. 3 ч. 1 ст. 390 ГПК);

- стороны вправе в соответствии с диспозитивными началами изъять свой спор из гражданского процесса и передать его на разрешение третейского суда. Исключение составляют споры, вытекающие из трудовых и семейных правоотношений, поскольку они подлежат рассмотрению только судами общей юрисдикции;

- при объединении нескольких связанных между собой требований, из которых одни подведомственны суду, а другие — арбитражному суду, все требования подлежат рассмотрению и разрешению в суде общей юрисдикции (ч. 4 ст. 22 ГПК). В случае, если возможно разделение требований, судья должен вынести определение о принятии требований, подведомственных суду общей юрисдикции, и об отказе в принятии требований, подведомственных арбитражному суду.

Следовательно, институт подведомственности является обязательным условием законности правосудия, так как обеспечивает четкое функционирование судебной власти и правильность рассмотрения и разрешения гражданских дел.

В гражданском судопроизводстве основную массу гражданских дел, подведомственных судам общей юрисдикции, составляют так называемые исковые дела, поскольку они возникают из споров о праве.

Так, в соответствии со ст. 22 ГПК суды рассматривают и разрешают исковые дела с участием граждан и организаций, органов государственной власти и местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, трудовых, семейных, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений

Подобные споры могут быть связаны как с нарушением субъективного права (когда действиями одного участника либо в результате его действий умаляются чьи-либо

права — имущественные, личные), так и с его оспариванием (когда в результате поведения участника спора становятся неясными содержание правоотношения, а также взаимные права и обязанности), о чем сообщает заинтересованное лицо, обращаясь в суд с исковым заявлением о защите нарушенного или оспариваемого субъективного права.

Судам общей юрисдикции подведомственны следующие категории гражданских дел:

1) исковые дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений;

2) дела, по которым выдается судебный приказ. Это дела по требованиям, основанным на нотариально удостоверенной сделке, сделке, совершенной в простой письменной форме, совершенном нотариусом протесте векселя в неплатеже, неакцепте и недатировании акцепта, и другим требованиям, указанным в ст. 122 ГПК;

3) дела, возникающие из публичных правоотношений (ст. 245 ГПК):

4) дела особого производства (ст. 262 ГПК):

Кроме того, суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают дела с участием иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных организаций, организаций с иностранными инвестициями, международных организаций.

При наличии в заявлении нескольких требований различной подведомственности судья принимает к рассмотрению требование, подведомственное суду общей юрисдикции, и отказывает в принятии требований, не подведомственных суду общей юрисдикции.

Если же разделение нескольких требований различной подведомственности невозможно, судья суда общей юрисдикции принимает все требования к своему производству.

Гражданское процессуальное право подразделяет судебную подведомственность на **четыре вида**.

Исключительная подведомственность. К этому виду относят категории гражданских дел, которые подлежат рассмотрению только (исключительно) в судах (например, ограничение дееспособности, лишение родительских прав и др.). Эта категория дел самая большая.

Альтернативная подведомственность предоставляет право заявителю обратиться за защитой нарушенного права либо в суд, либо в иной орган. Например, обжалование неправомерных действий должностного лица помимо суда возможно вышестоящему должностному лицу (органу).

Условная подведомственность. Данный вид подведомственности означает, что для определенной категории споров или иных правовых вопросов соблюдение предварительного внесудебного порядка их рассмотрения выступает в качестве необходимого условия их подведомственности суду. Для условной подведомственности характерно, чтобы требование до суда обязательно было предметом рассмотрения и разрешения другого органа. Так, индивидуальные трудовые споры рассматриваются комиссиями по трудовым спорам и судами. Порядок образования комиссий по трудовым спорам, их компетенция, срок обращения в комиссию по трудовым спорам, порядок рассмотрения спора регламентируются гл. 60 Трудового кодекса Российской Федерации.

Досудебный (претензионный) порядок урегулирования споров предусмотрен ст. 120 Транспортного устава железных дорог Российской Федерации от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ и другими аналогичными уставами о транспорте, а также Законом о связи, Кодексом внутреннего водного транспорта, принятого 7 февраля 2001 г. (ст. 161, 162 Кодекса).

Подведомственность по связи исковых требований — когда гражданское дело имеет несколько неразъединимых требований разной подведомственности, одно из которых подведомственно суду общей юрисдикции, а другое — арбитражному суду.

2. Общие критерии и правила определения подведомственности

В качестве критериев отнесения отдельных категорий юридических дел к ведению определенных органов можно выделить:

- во-первых, характер спорного правоотношения (имея в виду его содержание - связано ли оно с предпринимательской и иной экономической деятельностью или нет);
- во-вторых, субъектный состав (состав участников спора);
- в-третьих, спорность либо бесспорность права;
- в-четвертых, наличие договора между сторонами спора;
- в-пятых, характер правового акта (носит ли он нормативный или ненормативный характер);
- в-шестых, орган, которым принят нормативный акт (имея в виду всю иерархию и структуру органов государственной власти и органов местного самоуправления).

Могут использоваться в законодательстве и иные критерии разграничения подведомственности.

Первый критерий подведомственности - характер спорного правоотношения - определяет подведомственность споров органам судебной власти.

Критерий субъектного состава участников спора позволяет дополнительно более точно разграничить подведомственность между двумя органами судебной власти: судами общей юрисдикции и арбитражными судами. При этом следует иметь в виду, что ст. 27 АПК связывает подведомственность дел арбитражному суду по субъектному составу с правовым положением сторон спора.

Третий критерий - спорность либо бесспорность права разграничивает подведомственность юридических дел между судами и органами исполнительной власти, осуществляющими регистрацию юридических фактов (например, органами загсов), нотариусами. Так, дела бесспорного характера подведомственны суду общей юрисдикции только в случаях, указанных в законе, например дела особого производства, указанные в ст. 262 ГПК, дела об установлении усыновления ребенка (ст. 125 СК). Подведомственность дел о расторжении брака между судами общей юрисдикции и органами записи актов гражданского состояния также определяется в основном наличием или отсутствием спора между супругами (ст. 18-23 СК).

Четвертый критерий - наличие договора между сторонами спора - разграничивает подведомственность между государственными органами судебной власти и третейскими судами, а также при определении сторонами нотариальной формы для совершения соответствующего юридического действия, когда для него законом не установлена обязательная нотариальная форма.

Следует иметь в виду, что в законодательстве могут применяться в отдельных случаях и иные дополнительные критерии разграничения подведомственности. Так, подведомственность дел об оспаривании актов государственных органов и органов местного самоуправления разграничивается между различными судами по органу, принявшему оспариваемый акт; характеру акта (нормативный или ненормативный по содержанию); субъекту обращения; по характеру нормативного правового акта, которому не соответствует оспариваемый нормативный правовой акт. Например, при разграничении подведомственности дел по оспариванию правовых актов нормативного характера в качестве одного из критериев выступает уровень правового акта нормативного характера. Так, Конституционному Суду РФ подведомственны дела о соответствии Конституции РФ нормативных актов, перечисленных в ст. 125 Конституции РФ; конституционным (уставным) судам субъектов РФ - перечисленные в ст. 27

Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации"; арбитражным судам - только по заявлениям организаций и граждан, имеющих статус индивидуальных предпринимателей, в отношении нормативных актов, затрагивающих их права в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, и только при наличии специального указания в федеральном законе (ст. 29 АПК). Судам общей юрисдикции подведомственны дела об оспаривании нормативных правовых актов независимо от того, физическое или юридическое лицо обращается в суд, а также какие правоотношения регулирует оспариваемый нормативный правовой акт (п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. N 2 "О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации"). Поэтому в любом случае, если нормативный акт не может быть оспорен в Конституционный Суд РФ, конституционный (уставный) суд субъекта РФ, арбитражный суд, его проверка на предмет соответствия Конституции РФ и федеральным законам подведомственна судам общей юрисдикции.

3. Коллизии подведомственности и порядок их разрешения

Полностью избежать возникновения споров о подведомственности вряд ли возможно в силу динамизма развития частноправовых отношений, сложности самой юрисдикционной системы, что определяет неизбежность таких конфликтов.

Разрешение спорных вопросов подведомственности возможно различными способами.

Во-первых, оптимальным вариантом разрешения коллизий подведомственности является внесение изменений в соответствующие федеральные законы, ее регламентирующие. Именно эти цели преследовались принятием новых ГПК и АПК. Кроме того, Конституцию РФ и федеральные законы в части подведомственности вправе толковать Конституционный Суд РФ, к которому с запросами вправе обращаться суды общей юрисдикции.

Во-вторых, при разграничении подведомственности судов общей юрисдикции и арбитражных судов следует исходить из понимания правовой природы арбитражного суда как органа судебной власти, разрешающего экономические споры, возникающие в процессе осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В-третьих, имеется круг дел, которые исключительно подведомственны судам общей юрисдикции, например об установлении отцовства, о лишении родительских прав, по которым не возникает в силу такого способа закрепления подведомственности каких-либо споров. Такой же круг дел, исключительно подведомственных арбитражным судам, перечислен в ст. 33 АПК.

В-четвертых, посредством принятия совместных постановлений высших органов заинтересованных юрисдикционных органов, в частности Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ, например постановления от 18 августа 1992 г. "О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам", снявшего в тот период ряд коллизионных вопросов подведомственности дел этим органам.

В-пятых, с помощью специальных коллизионных норм. Можно выделить несколько таких нормативных положений. Так, согласно ч. 4 ст. 22 ГПК при обращении в суд с заявлением, содержащим несколько связанных между собой требований, из которых одни подведомственны суду общей юрисдикции, другие - арбитражному суду, если разделение требований невозможно, дело подлежит рассмотрению и разрешению в суде общей юрисдикции.

В случае, если возможно разделение требований, судья выносит определение о принятии требований, подведомственных суду общей юрисдикции, и об отказе в принятии требований, подведомственных арбитражному суду.

В-шестых, путем установления правовых последствий неподведомственности дела судам. Так, полная неподведомственность дела суду, установленная при возбуждении

дела, является основанием для отказа в принятии искового заявления, а в стадии судебного разбирательства - основанием для прекращения производства по делу. Неизвестность дела суду, связанная с наличием соглашения сторон о передаче спора на разрешение третейского суда, является основанием для оставления заявления без рассмотрения.