

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Михаил Иванович КЛЕАНДРОВ —
член-корреспондент РАН

Подсудность экономических споров арбитражно-судебным органам в сложноустроенных субъектах РФ (на примере Тюменской области)*

УДК 347.9(571.12)

АННОТАЦИЯ. *Формулируется созданная федеральным законодательством проблемная ситуация, при которой, исходя из действующих критериев, экономический спор может быть территориально подсуден одновременно двум арбитражным судам одного сложноустроенного субъекта РФ, что создает правовую коллизию и противоречит Конституции РФ. Предлагается ряд решений проблемы.*

The author presents a problematic situation caused by the federal legislation that allows according to its effective criteria two arbitration courts of the same territory of Russian Federation to solve simultaneously the same economic dispute, which results in a legal collision and conflicts with the Constitution of Russian Federation. Several ways of improvement are offered.

Противоестественность ситуации вхождения одного субъекта РФ в другой, равный ему — с государственно-правовой точки зрения — субъект РФ, когда целое равно части, тем паче, когда два равных входят в третий, и все три равны между собой, то есть ситуации сложноустроенных (сложнопостроенных, «матрешечных» и т. д.) субъектов РФ хорошо известна и законодателям, и правоприменителям, и юридической науке (достаточно сослаться на диссертационные исследования тюменских ученых и политиков — Н. М. Добрынина [1], С. С. Собянина [2] и В. И. Ульянова [3], на монографии В. В. Иванова [4]). Была эта проблема и предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, которым было вынесено постановление

* Работа выполнена в рамках гранта «Университеты России»

«По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» от 14 июля 1997 г. № 12-П.

Но и политики, и управленцы, и правоприменители, и ученые-юристы как при общем анализе проблемной ситуации по сложноустроенным субъектам РФ, так и при рассмотрении названного дела Конституционным Судом РФ во главу проблемы ставили вопросы, относящиеся к сфере законодательной и исполнительной власти. Вопросы же, относящиеся — в данном контексте — к судебной власти, которая, как провозглашает ст. 10 Конституции РФ, является также государственной (сказано: государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, при этом органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны) не ставились и не исследовались. Ни в одном из опубликованных, идущих «россыпью», находящихся в Интернете и т. п. вариантов проекта федерального закона «О договорах между органами государственной власти автономных округов и органами государственной власти края, области» вопрос о взаимоотношениях органов судебной власти субъектов РФ, входящих в сложноустроенный субъект РФ, также не только не решался, но и не ставился.

Проблема же здесь весьма значимая, и имеет она не сугубо процессуальный, и даже не только юридический характер. В принципе речь идет о нарушении конституционных прав граждан и их объединений — невыполнении закрепленного в п. 1 ст. 47 Конституции РФ положения: никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом. Ключевыми — в плане рассматриваемой в данной работе проблемы — являются слова «в том суде», императивно означающие единственный (то есть — числом один) суд и — по смыслу — исключаящие возможность ситуации, когда одно дело подлежит рассмотрению — по закону — сразу в двух судах. При этом нужно учесть буквально вытекающую из ст. 3 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» формулу: все арбитражные суды субъектов РФ, независимо от того, являются ли они судами области, края, республики, города федерального значения, автономной области или автономного округа, по содержанию и объему компетенции равны между собой.

Вопрос о подсудности экономических споров в России и раньше, и в настоящее время регламентируется в целом достаточно подробно, так, ст. ст. 24–31 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) 1995 года, в частности, установили, что дела, подведомственные арбитражному суду, рассматриваются арбитражными судами субъектов РФ (за исключением дел, отнесенных к подсудности Высшего Арбитражного Суда (ВАС) РФ), что иск предъявляется в арбитражный суд по месту нахождения ответчика, а также определена подсудность дел по выбору истца, подсудность дел об установлении юридических фактов, подсудность дел о несостоятельности (банкротстве) организаций и граждан, исключительная подсудность и договорная подсудность. (Практически тем же методом определяется территориальная подсудность экономических споров и за рубежом, например, в ст. 15 Хозяйственного процессуального кодекса Украины). Практически идентичным образом вопрос решен и в АПК РФ 2002 года, где в ст. 34 определена родовая подсудность экономических дел и закреплено правило, согласно которому дела, подведомственные арбитражным судам, рассматриваются в первой инстанции арбитражными судами республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — то есть арбитражными судами субъектов РФ, за исключением дел, отнесенных к подсудности ВАС РФ (но о нем

здесь речь и не идет). В ст. 35 АПК РФ 2002 года определена территориальная подсудность экономических споров, там сказано, что иск предъявляется в арбитражный суд субъекта РФ по месту нахождения или месту жительства ответчика. Опять ключевым словом является — в единственном числе — арбитражный суд субъекта РФ.

Ситуации с подсудностью споров по выбору истца, закрепленные в ст. 36 АПК РФ 2002 года, по существу проблему также не решают, и даже не обозначают, поскольку в зависимости от тех или иных условий и обстоятельств определяют также тот или иной, но — единственный — арбитражный суд субъекта РФ, куда можно истцу обратиться с иском.

В вышедших совсем недавно ряде комментариев АПК РФ 2002 года [5] поставленная здесь проблема абсолютно «не присутствует», как, впрочем, и в учебной, монографической, популярно-просветительской и иной литературе за все годы существования арбитражных судов России.

В любом случае и вчера, и сегодня вопрос с подсудностью того или иного экономического спора (арбитражного дела) решается достаточно однозначно — в зависимости от тех или иных признаков (параметров) дела оно подлежит рассмотрению в арбитражном суде конкретного субъекта РФ. Так было бы, точнее — никаких бы «заморочек» не было, если бы у нас в стране были лишь однотипные (не равноправные в государственно-правовом смысле, а именно однотипные) субъекты РФ. Но наряду с «обычными» субъектами РФ, коих в России в настоящее время абсолютное большинство и не о них здесь речь, в нашей стране, в полном соответствии с Конституцией РФ существуют, как сказано выше, и так называемые сложноустроенные субъекты РФ. Речь идет в совокупности о 16-ти субъектах РФ, когда автономные округа как самостоятельные — по Конституции РФ — субъекты РФ входят в состав краев или областей — также являющихся — по Конституции РФ — самостоятельными субъектами РФ, а именно — об Агинском Бурятском автономном округе в составе Читинской области, Коми-Пермяцком автономном округе в составе Пермской области, Корякском автономном округе в составе Камчатской области, Ненецком автономном округе в составе Архангельской области, Таймырском (Долгано-Ненецком) и Эвенкийском автономных округах в составе Красноярского края, Усть-Ордынском Бурятском автономном округе в составе Иркутской области и Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах в составе Тюменской области.

Ответ на вопрос, поставленный прежде всего с позиции федеративного устройства нашей страны, «что означает вхождение одного самостоятельного субъекта РФ (или двух) в состав другого самостоятельного субъекта РФ», хотя и не сразу, не безоговорочно и не в форме окончательного «закрытия» проблемы дал Конституционный Суд РФ в своем постановлении «О толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» от 14 июля 1997 г. № 12-П [6]. В резолютивной части этого постановления сказано (автор данной статьи просит извинения за цитирование большого объема части этого постановления Конституционного Суда РФ, но ни «сжать» его, ни опустить какие-либо из цитируемых положений невозможно без искажения его смысла и сути рассматриваемой здесь проблемы): что вхождение автономного округа в состав края, области означает такое конституционно-правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом РФ, одновременно составляет часть другого субъекта РФ — края или области, и это состояние определяет особенности как автономного округа, так и края, области, в состав которых он входит — их взаимоотношения отличаются от отношений с другими субъектами РФ; что вхождение автономного округа в состав

края, области не изменяет их конституционно-правовой природы как субъектов Федерации и не означает, что автономный округ утрачивает элементы своего статуса — территорию, население, систему государственных органов, устав, законодательство и т. п.; что вхождение автономного округа в состав края, области означает наличие у края, области единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население автономного округа, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов РФ и договором между их органами государственной власти; что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ край, область, автономный округ, как самостоятельные и равноправные субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти и вправе передавать осуществление части своих полномочий друг другу на добровольной основе, по договору между соответствующими органами государственной власти либо в иной форме, в том числе путем принятия закона края, области или автономного округа; а в сфере совместного ведения РФ и субъектов РФ полномочия органов государственной власти края, области на территории автономного округа осуществляются в рамках, определенных федеральным законом и договором между соответствующими органами государственной власти, которые обязаны принять все меры для достижения согласия; при этом отсутствие договора не может служить препятствием для распространения юрисдикции органов государственной власти края, области на автономный округ, во всяком случае федеральному законодателю в целях обеспечения конституционного порядка следует принять федеральный закон, который должен гарантировать права и интересы как РФ, так и ее субъектов, в том числе автономного округа и края, области, в состав которых он входит...

Вопросы подсудности экономических споров относятся, безусловно, к исключительному ведению РФ, как и вопросы судоустройства, и вопросы установления системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности, и арбитражно-процессуальное законодательство являются, в силу ст. 71 Конституции РФ, исключительной прерогативой РФ. Но даже если бы эти вопросы находились в совместном ведении РФ и ее субъектов — ни рассматриваемая проблема проще бы не стала, ни подступы к ее решению не стали бы яснее.

А то и наоборот. Например, в соответствии со ст. 108 Устава Красноярского края города Норильск, Талнах, Кайеркан и поселок Снежногорск, входящие в состав единого муниципального образования Большой Норильск, расположенного на территории Таймырского автономного округа, входящего, в свою очередь, в состав Красноярского края, находятся под юрисдикцией Красноярского края. Депутаты Думы Таймырского автономного округа предпринимают попытки исправить положение [7], но не об этом речь; — вопрос: если бы существовал арбитражный суд Таймырского автономного округа, то в юрисдикции какого арбитражного суда субъекта РФ как суда первой инстанции — Таймырского автономного округа или Красноярского края оказался бы — по закону — «стандартный», без исключительной и т. п. подсудности экономический спор, ответчиком по делу в котором было бы предприятие, находящееся на территории г. Норильска?

А если не прибегать к возможностям сослагательного наклонения, то вопрос — сотни и сотни раз в год возникающий на практике — какой из действующих уже 11 лет арбитражных судов — Ямало-Ненецкого автономного округа или Тюменской области — должен, по закону, рассматривать «обычный» экономический спор,

подсудность которого определена действующими АПК РФ, если ответчик дислоцируется, например, в гг. Ноябрьске, Нягани или Новом Уренгое. Эти города расположены на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, но, одновременно, и на территории Тюменской области. Если истец предъявит такой иск в арбитражный суд Ямало-Ненецкого автономного округа, этот иск будет принят и рассмотрен по существу, что и происходит на практике более 11 лет. Но если этот же иск истцом будет предъявлен в арбитражный суд Тюменской области, то — на практике — в течение более десяти лет на основании нынешней правовой нормы — п. 1 ч. 1 ст. 129 АПК РФ — он судьей, вместе с приложенными к нему документами, возвращается истцу на основании того, что это дело не подсудно данному арбитражному суду. Точно такая же, абсолютно идентичная ситуация «имеет место быть» и относительно арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа.

Однако такая практика основана на элементарном здравом смысле, формальной логике, наконец — на прогнозировании совокупности явно негативных последствий вследствие принятия областным арбитражным судом такого дела к своему производству (а значит, в частности, создания прецедента с альтернативной подсудностью одного — по предмету, основанию и субъектному составу участников спора — дела), но не на анализе положений процитированного выше постановления Конституционного Суда РФ, и даже не на основе действующего арбитражного процессуального законодательства.

Можно, конечно, интерпретировать абзац 1-й пункта 4 названного постановления Конституционного Суда РФ таким образом, что территория автономного округа является составной частью территории области, а полномочия органов государственной власти области распространяются на территорию автономного округа в случаях и в пределах, предусмотренных: а) федеральным законом; б) уставами соответствующих субъектов РФ; и в) договором между их органами государственной власти, но если по этому узкому вопросу — о подведомственности экономических споров — нет ни специального федерального закона, ни соответствующих статей в уставах субъектов РФ, ни специального договора между органами государственной власти этих субъектов РФ, то и проблемы нет — значит, мол, полномочия органов государственной власти области не могут быть распространены на территорию автономного округа.

Но такая интерпретация не будет достаточно корректной ни по существу (ведь в любом случае территория автономного округа входит в состав территории области, а значит, юрисдикция арбитражного суда Тюменской области не может — де-юре — не распространяться на территорию как Ямало-Ненецкого автономного округа, так и Ханты-Мансийского автономного округа), ни по форме (системный анализ взаимокорреспондируемых норм — ч. 1 ст. 34 и ст. 35 АПК РФ позволяет утверждать, что, в частности, арбитражный суд Тюменской области, как суд субъекта РФ, разрешающий экономические споры по первой и в апелляционных инстанциях, должен (даже не вправе, здесь именно императив) разрешать все экономические споры, если ответчик находится на территории области, безотносительно того, находится ли он на территории, входящей в состав какого-либо из автономных округов, или на территории области, в состав любого из автономных округов не входящей, например, в г. Тобольске), ни с позиции необходимости разрешать проблему по существу и радикально.

Такая практика в целом не соответствует и арбитражному процессуальному законодательству, — она не «вписывается» ни в одно из оснований ст. 39 АПК РФ 2002 года, регулирующей передачу дела из одного арбитражного суда в дру-

гой арбитражный суд. На сей счет ясно и недвусмысленно высказался и Конституционный Суд РФ в постановлении «По делу о проверке конституционности статьи 44 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и статьи 123 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан» от 16 марта 1998 года. В этом постановлении Конституционный Суд РФ отметил, что в соответствии со статьями 7, 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, статьей 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года и статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года все равны перед законом и судом; каждый при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, а указанные положения, как относящиеся к общепризнанным принципам и нормам международного права, согласно статье 15 (часть 4) Конституции РФ являются составной частью правовой системы России. По смыслу этих положений, право каждого на судебную защиту посредством законного, независимого и беспристрастного суда означает, в частности, что рассмотрение дел должно осуществляться законно установленным, а не произвольно выбранным составом суда, без предубеждения, полно, всесторонне и объективно. Поэтому статья 47 (часть 1) Конституции РФ гарантирует, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

В силу требований Конституции РФ подсудность дел определяется законом. В таком законе должны быть закреплены критерии, которые в нормативной форме (в виде общего правила) предопределяли бы, в каком суде подлежит рассмотрению то или иное гражданское либо уголовное дело, что позволило бы суду (судье), сторонам и другим участникам процесса избежать неопределенности в этом вопросе, которую в противном случае приходилось бы устранять посредством правоприменительного решения, т. е. дискреционным полномочием правоприменительного органа или должностного лица, и тем самым определять подсудность дела не на основании закона. А постановления Конституционного Суда РФ обжалованию и пересмотру, как известно, не подлежат.

Наконец, практикующийся сейчас (о чем сказано выше) возврат иска с материалами по мотиву неподсудности дела данному арбитражному суду по большому счету неправомерен — дело-то подведомственно и арбитражному суду Тюменской области тоже, поскольку нет такого субъекта РФ, как юг Тюменской области, субъектом РФ является вся Тюменская область с территорией, охватывающей и территории обоих автономных округов, следовательно, в силу ст. 35 АПК РФ, юрисдикция арбитражного суда Тюменской области охватывает территорию всей области, включая территории автономных округов.

Нельзя не учитывать при этом и такое важное обстоятельство, что рассматриваемая проблема точно так же актуальна сейчас и для судов общей юрисдикции сложноустроенных субъектов Федерации, разрешающих различные споры (и иные дела) в первой инстанции, и для будущих уставных судов сложноустроенных субъектов Федерации (в Тюменской области, например, есть сегодня свои законы об Уставном суде Тюменской области и об Уставном суде Ханты-Мансийского автономного округа, и хотя сами уставные суды пока не созданы, в соответствии с этими законами «наложение» юрисдикций будущих судов не только не исключено, но и, пожалуй, неизбежно). Но в разработанном авторском варианте проекта феде-

рального закона об уставных судах субъектов РФ [8] о рассматриваемой в данной статье проблеме также не упоминается.

Как ее решить?

Первое — желательно узаконить существующее статус-кво. Другими словами — сложившаяся ситуация, когда экономический спор, где ответчик дислоцируется на территории автономного округа, рассматривает именно арбитражный суд автономного округа, а не арбитражный суд области, в которую входит данный автономный округ, представляется естественной и предпочтительной все иным. По этому вопросу может быть принят отдельный федеральный закон, либо в будущем федеральном законе «Об основных отношениях края, области с входящими в их состав автономными округами» (если когда он и будет принят) этот вопрос следует урегулировать отдельным блоком.

Второе: в принципе решение проблемы может частично опираться на анализ ч. 2 ст. 34 действующего Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации», в соответствии с которой судебную власть на территории одного субъекта РФ могут осуществлять несколько арбитражных судов. Опять же нужен закон с четко очерченной юрисдикцией каждого арбитражного суда в субъекте РФ.

Третье: проблему в принципе может решить федеральный законодатель посредством внесения соответствующих корректировок в действующий АПК РФ во исполнение норм Федерального конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 15 декабря 2001 года [9], который создал действенный механизм исполнения решений Конституционного Суда РФ, а значит, содержащееся в абзаце 3 п. 4 резолютивной части цитируемого выше Постановления Конституционного Суда РФ указание: «Во всяком случае федеральному законодателю... следует принять федеральный закон...» может быть выполнено в целом. Важно, чтобы вопрос о разделении юрисдикционных полномочий органов судебной власти субъектов РФ в сложноустроенном субъекте РФ, прежде всего — арбитражных судов субъектов РФ, разрешающих дела в первой и — пока, до 2005 года — в апелляционной инстанции, там нашел решение и безальтернативное закрепление.

Четвертое: проблема может быть решена и посредством заключения соответствующего договора (договоров) между органами судебной власти субъектов Федерации, составляющих сложноустроенный субъект РФ. Поскольку прецедентов таким договорам в России пока не было, желательно, чтобы этот процесс проходил под эгидой высших органов судебной власти РФ. То обстоятельство, что после принятия цитируемого постановления Конституционного Суда РФ стали заключаться рекомендуемые им: Договор между органами государственной власти Пермской области и органами государственной власти Коми-Пермяцкого автономного округа от 27 октября 1997 г., Договор об основных принципах взаимодействия и сотрудничества между органами государственной власти Корякского автономного округа и органами государственной власти Камчатской области [10], означает лишь возможность вариантного договорного решения проблемы: а) путем заключения договора между самими органами судебной власти субъектов РФ в сложноустроенном субъекте РФ, исходя из провозглашенного ст. 10 Конституции РФ положения, согласно которому судебная власть является разновидностью государственной и ее органы самостоятельны; б) путем заключения договора — с каждой стороны — между всеми тремя ветвями государственной власти каждого из таких субъектов РФ. В любом случае предметом такого договора между органами судебной вла-

сти субъектов РФ (или с их участием) должен быть исключительно вопрос о разграничении подсудности споров и дел между этими судами; все остальные вопросы решены федеральным законодателем императивно.

Проблема утратит остроту, если сложноустроенные субъекты РФ будут преобразованы в «обычные» посредством «укрупнения субъектов», выделения автономных округов из областей, краев или другим способом.

Но нерешение названной проблемы до этого момента по сути означает продолжение состояния правовой неопределенности, вследствие чего ситуация может рассматриваться как нарушение прав на осуществление экономического правосудия тем судом, к подсудности которого — в восприятии подающего иск — оно отнесено законом. Другими словами — на примере указанной коллизии о подсудности дел арбитражных судов Ямало-Ненецкого (либо Ханты-Мансийского) автономного округа и Тюменской области — жалоба на отказ в принятии иска арбитражным судом Тюменской области из-за его подсудности арбитражному суду Ямало-Ненецкого автономного округа с большей долей вероятности может быть удовлетворена вышестоящими арбитражно-судебными инстанциями (а ведь это дело может дойти и до Европейского суда по правам человека), а ссылка на сложившуюся судебную практику попросту не будет восприниматься (кроме базовых причин) также потому, что вопрос непринятия дела из-за его неподсудности оформляется — по закону — не судебным актом, а простым деловым письмом. А значит — это даже не судебная практика.

ЛИТЕРАТУРА

1. Добрынин Н. М. Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами. Дисс... канд. юрид. наук. Тюмень: ТюмГУ, 1998, 215 с.
2. Собянин С. С. Правовое положение автономных округов как субъектов Российской Федерации. Дис... канд. юрид. наук. М.: ИЗиСП, 1999, 163 с.
3. Ульянов В. И. Сложноустроенные субъекты Российской Федерации в системе федеративных отношений. Дис... канд. юрид. наук. Тюмень: ТюмГУ, 1999, 184 с.
4. Иванов В. В. «Сложносоставные» субъекты Российской Федерации. Конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений. Красноярск, Изд-во КрасГУ, 1998. 102 с.; Он же: Автономные округа в составе края, области — феномен «сложносоставных» субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). М.: Изд-во МГУ, 2000, 256 с.
5. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. В. Ф. Яковлева, М. К. Юкова. М.: ООО «Городециздат», 2003, 848 с.; Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. Г. А. Жилина. М.: ООО «ТК Велби», 2003, 840 с.; Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. проф. В. В. Яркова. М.: Издательство БЕК, 2003, 768 с.
6. СЗ РФ, 1997, № 29, ст. 3581.
7. Известия, 2002, 2 февраля; Российская газета, 2002, 9 февраля.
8. Боброва В. К., Кровельщикова В. В., Митюков М. А. Закон об Уставном суде субъекта Российской Федерации: каким он может быть. М., МОНФ, 2000. 220 с.
9. Российская газета, 2001, 20 декабря.
10. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б. С. Эбзев: в 2 т. М.: Юристъ, 2000, Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. С. 88. Автор комментария к цитируемому постановлению Конституционного Суда РФ — проф. В. А. Кряжков.