

Володимир КРАВЧУК,
суддя Львівського окружного адміністративного суду,
доктор юридичних наук,
викладач Національної школи суддів України



МЕТОДИ ВИРІШЕННЯ ЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОБЛЕМ

Однією з центральних проблем українського судочинства є розмежування юрисдикції судів. Не лише позивачі, а й суди часто помиляються під час визначення власної компетенції щодо розгляду та вирішення справ. Це призводить до порушення права особи на швидкий і справедливий суд. Неподиноками є випадки, коли причиною скасування судового рішення, яке набрало законної сили, є саме порушення правил юрисдикції. Страждають від цього насамперед сторони у справах, адже вони змушені розпочинати все спочатку. Очевидно, що такий стан речей не відповідає конституційним принципам побудови судової системи, зменшує ефективність правосуддя, підриває його авторитет в очах людей.

Окремі аспекти цієї проблематики розглядалися у працях В. Кампа, М. Козюбри, В. Скоморохи, В. Бойка, В. Маляренка, Д. Шадури та інших вчених. Окремо слід згадати працю М. Смоковича «Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій» (2012 р.)¹. Зроблено чимало висновків щодо причин юрисдикційних конфліктів, і щодо них повторюватися не варто. Водночас щодо методів вирішення цієї проблеми дискусія триває.

Розмежування повноважень судів за їх юрисдикцією має не лише організаційне значення для побудови спеціалізованої системи судів, а й практичне значення для сторін у відповідних справах. Порушення юрисдикції впливає насамперед на реалізацію права особи на судовий захист, оскільки

¹ Смокович М.І. *Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій*. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.

суд, до якого вона звернулася, відмовляє у розгляді та вирішенні її вимог, а отже, захисту не забезпечує. Не лише позивач може помилитися щодо юрисдикції; такої самої помилки може припуститися суд. Суд може помилково відмовити у відкритті провадження (закрити провадження) у справі, яка належить до його юрисдикції; або помилково розглянути і вирішити справу, щодо якої не має юрисдикції. В усіх випадках помилка з боку суду має негативне значення для сторін у справі, насамперед позивача. У разі помилкової відмови у відкритті (закритті) провадження обмежується право позивача на доступ до правосуддя, а у разі помилкового розгляду справи може бути скасоване судові рішення суду першої, апеляційної, а в окремих випадках – і касаційної інстанцій. В цих випадках позивачеві доведеться звертатися до суду вдруге (до іншого суду) і розпочинати все спочатку. Очевидно, що це не відповідає інтересам позивача і не сприяє реалізації завдань судочинства.

Наведене дозволяє дійти висновків, що існуюча система розмежування юрисдикції судів не сприяє ефективній реалізації права на судовий захист, ускладнює доступ особи до суду, є складною для розуміння як громадянами, так і судами через відсутність чітких критеріїв, а тому потребує істотних змін.

Незважаючи на те, що потреба у реформуванні засад визначення юрисдикції судів визнається як науковцями, так і практиками, зокрема й самими суддями, щодо характеру цих змін єдиного бачення немає. Розгляньмо напрями реформування, які наразі обговорюються.

1. Уніфікація цивільного, адміністративного та господарського процесів (кодексів). У доктрині процесуального права існує думка про поділ судової юрисдикції на такі види:

- а) цивільна юрисдикція, яка об'єднує юрисдикцію щодо справ цивільного, господарського й адміністративного видів судочинства;
- б) кримінальна юрисдикція, що здійснюється судами в кримінальному судочинстві;
- в) конституційна юрисдикція єдиного органу конституційної юрисдикції – Конституційного Суду України.

Вчені наводять аргументи на користь універсальності цивільної процесуальної форми та її принципової здатності об'єднати в рамках єдиної цивільної юрисдикції справи, які розглядаються в порядку теперішніх цивільного, господарського й адміністративного судочинства. Об'єднуючими її чинниками є єдність: а) завдань цивільного, господарського й адміністративного судочинства; б) принципів, процесуальних норм та інститутів, а також суб'єктного складу учасників цих процесів; в) об'єкта судового захисту – цивільних прав і обов'язків.

До того ж зміст поняття «цивільні права і обов'язки» у прецедентній практиці Європейського суду з прав людини тлумачиться в аспекті приватних інтересів (як правило, майнового характеру). Відповідно до правових позицій цього Суду поняттю «цивільні права і обов'язки» надається досить широке тлумачення, яке виходить за суто технічне, формальне його значення.

Практично будь-яке майнове й немайнове право особи може розглядатися в аспекті її цивільних прав, крім суто публічних спорів, віднесених до виключної прерогативи держави, а саме щодо: а) сплати податків (крім податкових санкцій); б) питань прийняття, проходження і звільнення з державної служби (крім питань соціального й пенсійного забезпечення держслужбовців); в) реалізації виборчих прав громадян; г) в'їзду в країну й виїзду з її території, а також процедури екстрадиції іноземців.

Практичною реалізацією доктрини єдності процесу є створення єдиного Цивільного процесуального кодексу, який об'єднував би правила цивільного, господарського і адміністративного судочинства в межах класичної цивільної процесуальної форми. Вважається, що такий підхід дозволить усунути прогалини в судовій юрисдикції, сприятиме підвищенню доступності правосуддя за рахунок того, що складна, переважно внутрішня спеціалізація не відбиватиметься на простоті зовнішньої форми звернення до суду, дозволить запровадити зрозумілу, відносно уніфіковану судову процедуру, створить передумови для ефективнішого забезпечення однаковості судової практики і вдосконалення судового правозастосовного процесу. Крім того, як вбачається, це вимагатиме менших організаційних і фінансових витрат¹.

Уніфікація процесуального права, зокрема шляхом запровадження єдиного кодексу, який визначав би правила цивільного, господарського, адміністративного судочинства, безумовно, сприятиме спрощенню процесу, усуватиме неістотні і об'єктивно необумовлені відмінності та в цілому матиме позитивне значення. Проте уніфікація сама по собі не розв'язує проблему розмежування юрисдикції між спеціалізованими судами.

2. Відмова від спеціалізації судів і запровадження спеціалізації суддів. Подібна організація судової системи існувала в СРСР. Відсутність спеціалізованих судів робить непотрібним розподіл юрисдикції між ними: усі справи розглядаються одним судом. Водночас у самому цьому суді пропонується запровадити спеціалізацію суддів, які об'єднуються в предметні колегії (палати) за прикладом Верховного Суду України, який має цивільну, адміністративну, господарську та кримінальну палати. Таким чином, особа звертається до одного суду, а яка саме палата цього суду, яким складом суду та в якому порядку буде розглядати справу – це вже вирішує сам суд; він не зв'язаний доводами позивача. В сукупності з ідеєю уніфікації процесів (кодексів) відмова від спеціалізації судів, безперечно, вирішила б проблему розмежування юрисдикції між судами.

Проте спеціалізація судів – це конституційний принцип організації судової системи України. Цей принцип є універсальним для усіх країн Європи і забезпечує таку диференціацію судочинства, яка сприяє досягненню мети судочинства. Відтак – проблема не в спеціалізації як такій, а в тому, як цей принцип реалізовано практично у національному законодавстві. На дум-

¹ *Шадура Д.М.* Цивільна юрисдикція: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Харків, 2008. – С. 9–13.

ку Д. Шадури, з якою важко не погодитись, правильне поєднання вимог уніфікації та диференціації дозволяє віднайти оптимальний баланс між ефективністю і доступністю правосуддя. Судова юрисдикція має бути таким чином організована в державі (як організаційно, так і процесуально), щоб, з одного боку, всі ланки судової системи ефективно взаємодіяли між собою й однаково застосовували норми матеріального і процесуального права, а з іншого – щоб не було прогалів на стику судових підсистем, тобто належною судовою юрисдикцією забезпечувалися всі правовідносини, що виникають у державі, і щоб ці підсистеми не мали юрисдикції, що перетинається¹.

3. Уточнення критеріїв розмежування різних видів юрисдикції. У вітчизняному законодавстві відсутня єдина методика визначення критеріїв розмежування юрисдикцій судів. Отже, проблему теоретично можна було б вирішити, запровадивши систему чітких, однозначних і зрозумілих критеріїв. Для цього слід було б відмовитися від застосування бланкетних норм («крім справ, що розглядаються в порядку іншого виду судочинства»), винятків («крім випадків, встановлених законом») та оціночних понять («спір про право», «публічно-правовий спір» тощо).

Видається, що ця система мала б ґрунтуватися на послідовному застосуванні предметного і суб'єктного критеріїв. За предметним критерієм юрисдикція розподіляється на конституційну, цивільну (в тому числі господарську та адміністративну) і кримінальну. У більшості випадків такий розподіл не становить проблеми. Кожен з цих видів судочинства має свою мету, що зумовлює такі особливості провадження, які не можуть бути уніфіковані.

За суб'єктним критерієм розмежовується цивільна, господарська та адміністративна юрисдикція. Господарські справи виникають між юридичними особами та підприємцями, а також з приводу створення та припинення юридичних осіб (корпоративні спори), а адміністративні – за участю суб'єкта владних повноважень. Всі інші справи вирішуються в порядку цивільного судочинства.

4. Запровадження спеціальних колізійних норм для вирішення юрисдикційних спорів. Можна свідомо допустити існування прогалів у розмежуванні юрисдикцій, але на цей випадок встановити спеціальні норми, які б дозволяли вирішити юрисдикційний спір і остаточно з'ясувати, який саме суд повинен розглянути справу.

Методами колізійного регулювання могли б стати:

– звернення заінтересованої особи до спеціального органу (суду), який остаточно вирішує юрисдикційний спір. Такі органи існують у Франції (Суд з конфліктів), Німеччині (Єдиний сенат верховних судових установ), Італії (Верховний касаційний суд), Австрії (Верховна судова палата). Право на звернення слід було б визнати за відповідачем або судом першої

¹ Шадура Д.М. Цивільна юрисдикція: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Харків, 2008. – С. 11.

інстанції, оскільки і він може мати обґрунтований сумнів у власній юрисдикції. Водночас право ініціювати це питання слід обмежити часовими рамками – винятково до початку розгляду справи по суті. Таким чином, на самому початку процесу сторони остаточно упевнюються в тому, що суд, який розглядає їх справу, є компетентним, і не ризикують, що рішення буде скасоване;

– визначення юрисдикції за зв'язком вимог. Для цього слід було б розмежувати основну позовну вимогу, яка є первинною і захищає порушене право безпосередньо, і додаткові вимоги, які є похідними від основної і усувають наслідки порушення. Наприклад, вимога про визнання права власності є основною, а вимога про скасування державної реєстрації (виключення запису з реєстру, зобов'язання внести запис) є додатковою. Відповідно, додаткові вимоги належать до юрисдикції того суду, який розглядає основну вимогу;

– встановлення «залишкової» юрисдикції. Якщо процесуальний закон не дозволяє однозначно визначити юрисдикцію справи, вона розглядається загальним судом за правилами цивільного судочинства. Подібне правило діє і зараз (ст. 15 Цивільно процесуального кодексу (ЦПК) України), але воно нівелюється нечіткістю критеріїв адміністративної та господарської юрисдикції.

5. Запровадження «м'якої» юрисдикції. Норми про юрисдикцію спеціалізованих судів сформульовані у чинному законодавстві як імперативні, тобто обов'язкові та незмінні для сторін та судів. Їх порушення не вважається формальним, розглядається як вирішення справи неповноважним судом, а тому є безумовною підставою для скасування судового рішення.

Водночас не завжди вирішення справи з порушенням юрисдикції свідчить про її неправильне вирішення по суті. У багатьох випадках в апеляційних (касаційних) скаргах сторони взагалі не посилаються на порушення юрисдикції суду, а отже, не вважають, що вирішення справи «не тим» судом порушує їх права. Скасування судового рішення в цих випадках жодним чином не сприяє досягненню завдань судочинства та здійснюється в інтересах формальної законності, а не осіб, які беруть участь у справі. Їх інтереси тут саме і страждають. Для людей більш важливим є вирішення справи та захист їх порушених прав, аніж те, який саме суд це зробив і в якому процесуальному порядку.

Імперативна юрисдикція іноді може суперечити меті та завданням правосуддя, а отже, потребує більш гнучкого, м'якого застосування. Юрисдикція справи повинна остаточно визначитися до вирішення справи та набрання рішенням суду законної сили. Це, зокрема, означало б, що рішення суду, яке набрало законної сили, не може бути скасоване з мотивів невідомості справи суду. Відтак – якщо суди першої і апеляційної інстанцій дійшли висновку, що справа належить до їх юрисдикції, касаційний суд не може скасувати рішення і закрити провадження. Законність та обов'язковість судового рішення не залежать від того, який саме суд вирішив справу – прийняв рішення (постанову).

«М'яка» юрисдикція може діставати вияв також в тому, що суд першої інстанції не вправі закривати провадження у справі, якщо жодна зі сторін не вимагає цього, тобто з власної ініціативи. В цьому є певні елементи догвірної юрисдикції. Але якщо суд вже відкрив провадження, якщо суд «влаштовує» сторони, то чому він, маючи сумнів у власній юрисдикції, повинен вирішувати його на користь закриття провадження, а не розгляду справи по суті?

6. Направлення справи судом за належною юрисдикцією. Позивач звертається до того суду, до юрисдикції якого, на його думку, належить справа. Якщо, на думку суду, позивач помилився з юрисдикцією, суддя відмовляє у відкритті провадження (в господарському судочинстві – відмовляє у прийнятті позовної заяви). Позивачеві доводиться або оскаржувати цю ухвалу, або звертатися до суду іншої спеціалізації. Водночас цей суд може мати свою думку щодо власної юрисдикції, яка іноді може не збігатися з думкою «попереднього» суду. Він теж може відмовити у відкритті провадження. Очевидно, що хтось із суддів помилився, але страждає позивач.

З метою усунення цієї ситуації слід було б надати судді право передавати справу до належного суду, в тому числі до суду іншої юрисдикції. Можливість відмови у відкритті провадження з підстав неналежності справи до юрисдикції суду слід скасувати в принципі. Це перешкоджає доступу до правосуддя і прямо суперечить принципам правової держави. Суддя може самостійно вирішити, до компетенції якого суду належить справа, і направити її за належністю. Ухвала суду про передачу справи до іншого суду підлягає апеляційному оскарженню. Тому якщо сторони не погоджуються з такою ухвалою, існує механізм перевірки правильності такого процесуального рішення. Ухвала апеляційного суду з цього питання є остаточною. Подальші спори щодо юрисдикції припиняються. Звісно, що такий підхід не виключає дискусій між судами. Можна сподіватися, що вищі спеціалізовані суди і Верховний Суд України зможуть дати відповідні роз'яснення, і спори врешті-решт припиняться. До речі, аналогічні підходи давно існують в Німеччині і довели свою ефективність.

7. Перекваліфікація виду судочинства з ініціативи суду. Загальні суди розглядають цивільні, адміністративні і кримінальні справи. Трапляються випадки, коли позивачі помилково звертаються до суду як адміністративно-го, в той час як мали б звертатися до цього суду за правилами цивільного судочинства або навпаки. За чинним законодавством суд повинен відмовити у відкритті провадження і роз'яснити позивачеві право на звернення до цього самого суду в порядку іншого виду судочинства. Практично це потребує всього лише неістотної зміни позовної заяви, переважно – посилань на Кодекс адміністративного судочинства чи ЦПК України. Людям цей формалізм не зрозумілий, а тому його потрібно усунути.

Видається, що в цих випадках доцільно було залишати позовну заяву без руху і роз'яснювати позивачеві, що справа може розглядатися за іншим видом судочинства. У разі, якщо позивач не заперечує проти цього, суддя відкриває провадження за тим видом судочинства, за яким, на його думку,

повинна розглядатися справа. Це не створює процесуальних перешкод у доступі до суду і, як правило, не порушує чийось прав. Водночас, якщо позивач наполягає на розгляді справи саме за тим видом судочинства, який він зазначає, суддя відмовляє у відкритті провадження.

З метою практичної реалізації права особи на доступ до суду та ефективного захисту її порушених прав необхідно позбавити суд касаційної інстанції права скасовувати судові рішення із закриттям провадження з мотивів порушення юрисдикції; запровадити чіткі критерії розмежування юрисдикції судів; розробити порядок розв'язання юрисдикційних спорів; внести відповідні зміни до процесуального законодавства.

КРАВЧУК В. Методи вирішення юрисдикційних проблем.

У статті розглядаються проблеми процесуального законодавства України, що визначає юрисдикцію судів, аналізуються шляхи та методи вирішення юрисдикційних проблем та забезпечення права особи на доступ до судочинства.

Ключові слова: суд, судочинство, юрисдикція суду.

КРАВЧУК В. Методи решения юрисдикционных проблем.

В статье рассматриваются проблемы процессуального законодательства Украины, которое определяет юрисдикцию судов, анализируются пути и методы решения юрисдикционных проблем и обеспечения права человека на доступ к судопроизводству.

Ключевые слова: суд, судопроизводство, юрисдикция суда.

KRAVCHUK V. Methods for resolving jurisdictional issues.

The problems of the procedural legislation of Ukraine, which defines the jurisdiction of the courts, analyzes the ways and methods of resolving jurisdictional issues and to ensure the right to access to justice.

Key words: court, legal procedure, court jurisdiction.