

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.95

DOI: 10.33663/1563-3349-2020-87-54

**А. Г. ГУЛИК**

## **ДО ПИТАННЯ ПРО МЕХАНІЗМ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ СУДОВИХ ЮРИСДИКЦІЙ**

*Досліджено механізм вирішення проблеми розмежування судових юрисдикцій. Спроби створення процесуальної форми, адекватної природі правових спорів, – причини колізій судових повноважень. Доведено, що механізм вирішення колізій юрисдикцій припускає не тільки визначення спеціального органу, а й визначення тієї процедури, яка сприятиме усуненню наслідків неправильного встановлення належного суду.*

*У гармонійному поєднанні правозастосовної діяльності вищої судової інстанції, правил, що передбачають усунення наслідків неправильного вибору суду, окремих змагальних процедур визначення юрисдикції – шлях до безперешкодного правосуддя й доктринального обґрунтування концепції належного суду в різних сферах судової юрисдикції.*

**Ключові слова:** належний суд, цивільна юрисдикція, компетенція, доступ до правосуддя, оптимізація цивільного судочинства.

### **Gulyk Andriy. On the mechanism for resolving the problem of delimitation of judicial jurisdictions**

*The article is devoted to exploring the mechanism for solving the problem of delimitation of judicial jurisdictions. The existence of different branches of the judiciary carries significant risks of conflict of jurisdiction.*

*The way to unhindered access to justice and doctrinal interpretation of the concept of determining of a court of competent jurisdiction (proper competent court) in different areas of judicial jurisdiction lies in a harmonious combination of law enforcement activity of a higher court and rules that provide for the elimination of*

*the consequences of wrong choice of court, together with using of the separate competitive procedures for determining the correct jurisdiction.*

**Key words:** *proper court, civil jurisdiction, competence, access to justice, optimization of civil justice.*

В юридичній літературі неодноразово вказувалося на кілька можливих напрямів вирішення проблеми розмежування судових юрисдикцій [1]. Учені-процесуалісти мають рацію щодо того, що тільки спільними зусиллями законодавців і правозастосовувачів можна знайти прийнятні способи вирішення даної проблеми. Одним із головних питань є всебічне обґрунтування того, що певна категорія справ повинна розглядатися в порядку того або іншого виду судочинства. Тобто існує об'єктивна необхідність у розгляді та вирішенні спору тільки даною судовою юрисдикцією.

Очевидно, що завдання законодавця полягає в тому, щоб, використовуючи розроблені доктриною критерії розмежування судових юрисдикцій, відшукати варіант гармонійного поєднання прав та інтересів різних суб'єктів права та суду. Зазвичай як такі критерії прийнято розглядати предмет і суб'єктів спору. Нерідко автори наполягають також на існуванні загальних і спеціальних критеріїв [2].

Вбачається, що за такого підходу не повинно виникати особливих труднощів під час визначення юрисдикційних повноважень судових органів. Але так може здатися тільки на перший погляд. У самій цивілістичній доктрині немає усталених позицій щодо застосування досліджуваних критеріїв. Автори виявляють, на нашу думку, зайвий суб'єктивізм, досліджуючи проблемні питання підвідомчості правових спорів.

Наприклад, Н. М. Бессараб у своєму дисертаційному дослідженні юрисдикції та підсудності цивільних справ як базисний використовує галузевий критерій. При цьому вчений уточнює свою позицію, коли йдеться про комплексні галузі права і пропонує брати за основу вже суб'єктний критерій. Водночас, розуміючи, що й названі критерії не здатні повністю відобразити все можливе різноманіття правових спорів, цей дослідник наводить додаткові умови розмежування судових повноважень – перелік конкретних категорій справ, які підлягають розгляду в порядку того або іншого виду судочинства [3].

Інші автори, навпаки, намагаються вирішити проблему юрисдикцій традиційним шляхом. Так, для визначення повноважень судів загальної й господарської юрисдикції необхідно враховувати суб'єктний склад сторін. Для регламентації повноважень у сфері адміністративної юрисдикції першочергове значення має публічно-правовий характер спірних відносин [4].

Можна продовжити наводити погляди й інших авторів, що намагаються відшукати критерії вибору належного суду. Видається, що механічне використання наукових напрацювань уже не може вирішити колізії, що виникають. Безсумнівно, правова природа спорів повинна висуватися на перше місце під час формування повноважень юрисдикційних органів.

Однак тут ми повинні вказати на складність визначення дійсного змісту поняття «публічно-правовий спір». Або можна сформулювати проблему дещо ширше: які критерії поділу права в сучасних умовах на приватне й публічне. Із часів римського права людству відомий такий поділ. Як підкреслює Л. В. Туманова у вступній частині до своєї наукової праці, основним критерієм розмежування публічного і приватного права тривалий час уважався інтерес. Інтереси окремих осіб мають вирішальне значення для галузей приватного права, тоді як для права публічного головними залишаються державні й суспільні інтереси [5].

Чи можливо на підставі цього підходу сьогодні вибудувати систему юрисдикційних повноважень? Відповідь буде, на нашу думку, швидше негативною. Не випадково у цивільній процесуальній доктрині дедалі частіше висловлюється припущення щодо приреченості будь-яких спроб визначення поняття «публічно-правовий спір» [6]. Уся справа в тому, що вкрай складно дати однозначне трактування багатьом правовим явищам, побачити в них яскраво виражену приватноправову або публічно-правову природу. Напевно, хрестоматійною є думка про змішану природу судочинства, в якому поряд з інтересами конкретних осіб здійснюється захист правопорядку в цілому.

У цьому зв'язку в юридичній літературі існують різні пропозиції. Зокрема, Г. П. Тимченко запропонував позови громадян за участю органів державної влади й місцевого самоврядування [7].

Х. А. Джавадов із метою встановлення характеристики предмета спору як публічно-правового пропонує використовувати

такі, на його думку, прості критерії, як: пряма вказівка в законі на те, що ті або інші категорії справ є публічно-правовими (як це має місце щодо корпоративних спорів); пряма вказівка в законі на те, що певні категорії справ не є публічно-правовими (сімейні, житлові спори). При цьому автор зовсім не говорить про протиставлення суб'єктного і предметного критеріїв. Суб'єктний і предметний критерії спрямовані на досягнення однієї й тієї ж мети – встановлення правової природи справи. Проте, як вважає вчений, проблему розмежування судових юрисдикцій слід вирішувати виходячи із причин формування спеціалізованих судів і диференціації судочинства на види. Адже під час вирішення питання щодо розмежування судових юрисдикцій йдеться не тільки про вибір між судовими установами, а й про вибір між видами судочинства, для яких характерна наявність істотних відмінностей: обсяг активних повноважень суду, відмінність у засобах доказування, різноманітність у правилах розподілу тягаря доказування, розмір судових витрат, тривалість процесуальних строків тощо [8].

Висловлені зауваження заслуговують на найретельнішу увагу. Зміст спірних правовідносин повинен стати підставою для формування, зокрема, і судових повноважень у сфері господарської юрисдикції [9]. Тут ми наближаємося до не менш складної для наукового аналізу категорії «господарсько-правовий спір». Дослідники вже вказували на узагальнюючий і збірний характер даної категорії [10], в основі якої суспільні відносини, комплексно регульовані галузями приватного й публічного права [11].

Слід зазначити, що в минулому законодавець досить чітко визначав випадки, коли справа підлягала розгляду комерційним судом. За свідченням О. М. Гребенцова, для того, щоб визначити підвідомчість того або іншого позову комерційному суду, необхідно виходити з торговельної властивості спірних правовідносин, а не із належності сторін спору до стану торговців, тобто суб'єктний склад спору не мав особливого значення [12].

Ми знову повертаємося до того, що правова природа спірних справ найбільше впливає на формування судової юрисдикції. Характер спірних правовідносин змушує законодавця шукати оптимальний порядок розгляду й вирішення спорів, що виникають.

У чомусь співзвучною нам видається думка Х. А. Джавадова про причини створення адміністративної й господарської юрисдикцій. Автор говорить про прагнення законодавця максимально адаптувати процесуальну форму до істотних ознак і особливостей основних категорій справ. Ця теза дозволяє вченому дійти висновку, згідно з яким, наприклад, враховуючи специфіку господарських відносин і їх суб'єктний склад, виправданим є встановлення скорочених строків розгляду господарських справ, розширення сфери застосування досудового врегулювання таких спорів, особливості засобів доказування щодо даної категорії справ.

При цьому, визначаючи адміністративну юстицію як гарантію захисту прав фізичних і юридичних осіб у сфері публічних відносин, дослідник вважає, що адміністративне судочинство слід розглядати як більш ліберальне для користувача судової системи через значну кількість ініціативних повноважень суду, пільгових правил розподілу тягаря доказування, знижених ставок судового збору.

Підсумком авторських міркувань щодо проблем судової юрисдикції стала низка пропозицій щодо вдосконалення процесуального законодавства в частині віднесення до юрисдикції адміністративних судів спорів за участю суб'єктів владних повноважень, навіть якщо є сумніви в тому, наскільки точно суб'єктний критерій відображає правову природу справи. У свою чергу, у випадку, коли спір суб'єктів господарювання має комплексну правову природу, більш раціональним буде рішення щодо віднесення його до сфери цивільної юрисдикції.

Особливий випадок становлять спори, що виникають між особами, які не є суб'єктами господарювання. З огляду на те, що віднесення цих справ до сфери господарської юрисдикції буде дещо обтяжливим для учасників справи, вважаємо, що такий підхід повинен супроводжуватися низкою гарантій. Насамперед перелік даних справ у законодавстві повинен бути вичерпним, а господарська природа таких спорів не повинна викликати жодних сумнівів [13].

Визначення повноважень судів у сфері цивільної юрисдикції, як не парадоксально, впливає з юрисдикції адміністративних і господарських судів. У тому розумінні, що цивільна юрисдикція

всеосяжна, за винятком тих категорій справ, розгляд і вирішення яких здійснюється в порядку адміністративного або господарського судочинства. Фактично методологічно й доктринально це є найбільш правильним.

У цивілістичній процесуальній літературі звертається увага на необхідність застосування Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод у частині визначення приватних і публічних інтересів як об'єктів судового захисту [14]. В цьому сенсі цивільна юрисдикція являє собою усталену в процесі тривалого історичного розвитку форму захисту цивільних прав, прийнятну для захисту численних прав і свобод громадян. Проте, як показує вітчизняний досвід здійснення правосуддя, саме існування різних галузей судової влади містить значні ризики для виникнення колізій юрисдикцій. Тому для законодавця надто важливо створити механізм їх вирішення, і зокрема на підставі зарубіжного досвіду цивільного судочинства.

Як зазначає К. А. Чудиновських, одним із способів вирішення спорів між кількома судовими юрисдикціями є створення спеціальних органів для вирішення колізій підвідомчості. Зокрема, у Франції 1872 р. був створений спеціальний орган — Трибунал з конфліктів, завданням якого було вирішення такого роду спорів. Залучення Трибуналу з конфліктів до вирішення спорів про підвідомчість здійснювалося в таких випадках: 1) якщо адміністративний або цивільний суд ухвалили рішення про непідвідомчість їм конкретної справи і заінтересованій особі, таким чином, було відмовлено в судовому захисті. При цьому Трибунал може визнати незаконним рішення одного із судів і тим самим зобов'язати цей суд прийняти справу до провадження; 2) якщо в цивільному суді розглядається справа, яка, на думку органів виконавчої влади, підвідомча адміністративним судам, то представник виконавчих органів може вимагати, щоб суд припинив провадження у справі. Якщо провадження у справі не було припинено судом, то воно має бути призупинено й питання про підвідомчість справи повинно бути передано до Трибуналу з конфліктів.

У Бельгії також функціонує спеціальний суд, єдиним обов'язком якого є вирішення питань про підвідомчість і підсудність

справ та визначення належного суду для вирішення конкретної справи [15].

У цілому національне законодавство вже рухається в напрямі того, що необхідна спеціальна процедура визначення належної юрисдикції, надаючи відповідні повноваження Великій Палаті Верховного Суду. Чи потрібні Україні додаткові органи, що вирішують проблему судових повноважень? Відповідь на це питання можна дати тільки після певного періоду часу й аналізу напрацювань Великою Палатою відповідної практики. Нразі особливих підстав для створення такого органу ми не вбачаємо.

Механізм вирішення колізій юрисдикцій припускає не тільки визначення спеціального органу, а й визначення тієї процедури, яка сприятиме усуненню наслідків неправильного встановлення належного суду. Йдеться не тільки про можливість використання концепції так званої «м'якої юрисдикції» або перенесення обов'язку правильного вибору суду з позивачів на суд чи закріплення необхідності одержання згоди позивача на передачу справи до іншого суду [16]. Хоча всі ці пропозиції самі по собі є дискусійними. Поза сумнівом, потрібно шукати прийнятний для суду та учасників справи порядок вирішення подібних питань.

У цивілістичній доктрині пропонується для обговорення такий алгоритм дій суду першої інстанції при виникненні питання щодо того, що справа не підлягає розгляду в судах цивільної юрисдикції. Встановивши, що позовна заява не підлягає розгляду за правилами цивільного судочинства, суд або учасники справи виносять це питання на спільне обговорення в судовому засіданні. Якщо учасники справи не згодні з позицією суду, суд повинен додатково роз'яснити їм їхні процесуальні права: позивачеві – право залишити заяву без розгляду, а всім учасникам справи – право заявити клопотання про визначення підвідомчості справи. У випадку подання такого клопотання ким-небудь із учасників справи справа призупиняється й передається до суду вищої інстанції для розгляду такого клопотання.

Якщо учасники справи не скористалися своїми процесуальними правами, суд має право винести на обговорення питання про звернення до вищої інстанції для визначення підвідомчості справи з ініціативи суду, за підсумками якого має право ухвали-

ти одне із трьох рішень: про надсилання справи до відповідної інстанції для визначення підвідомчості, про повернення позовної заяви (закриття провадження у справі) або про продовження розгляду справи.

Якщо ж у суду немає сумнівів у правильності його позиції про непідвідомчість даної справи суду цивільної юрисдикції, то суд має право винести ухвалу про припинення справи у зв'язку з її непідвідомчістю суду цивільної юрисдикції і без обговорення питання про необхідність звернення до відповідної інстанції для визначення підвідомчості справи з ініціативи суду.

У випадку, якщо учасники справи підтримають думку суду щодо непідвідомчості даної справи суду цивільної юрисдикції, суд виносить ухвалу про повернення позовної заяви (закриття провадження у справі). Учасники справи мають право оскаржити ухвалу про повернення позовної заяви (припинення справи) у зв'язку з її непідвідомчістю суду цивільної юрисдикції в апеляційній інстанції. Інші ухвали, що виносяться судом першої інстанції під час розгляду питань підвідомчості, апеляційному оскарженню не підлягають.

Як зазначає автор, запропонований механізм дозволить розглянути питання непідвідомчості справи суду цивільної юрисдикції за правилами змагальної процедури, що дасть можливість учасникам справи повноцінно реалізувати свої процесуальні права й інтереси, надати аргументи й докази на користь своєї позиції [17].

Підбиваючи проміжні підсумки нашого дослідження, необхідно зазначити, що питання доступу до правосуддя й вибору належного суду — одні з тих, за якими буде оцінюватися проведена судова реформа. Це змушує законодавця й правозастосовувачів приділяти підвищену увагу розмежуванню судових повноважень. Не можна сказати, що в умовах функціонування декількох видів судової юрисдикції правила її визначення є абсолютно зрозумілими і простими.

Спроби створення процесуальної форми, адекватної природі правових спорів, — причина колізій судових повноважень. Важливо, нарешті, вирішити проблеми термінологічного характеру, систематизувати поняття й категорії, використовувані процесуальним законодавством. У практичному плані може



йтися про додаткові, але фактично нові критерії поділу права на приватне й публічне, що відкриє перспективи з'ясування дійсного змісту публічно-правового й господарсько-правового спору. І це все на тлі використання позову як унікального засобу захисту порушеного права та необхідності окреслення компетенції адміністративних і господарських судів.

Способи усунення конфлікту юрисдикцій, напевно, добре відомі, насамперед зарубіжному судочинству. Проте вітчизняна правова система перебуває на шляху кристалізації подібних способів, дослідним шляхом відшуковуючи прийнятні механізми. У гармонійному поєднанні правозастосовної діяльності вищої судової інстанції, правил, що передбачають усунення наслідків неправильного вибору суду, окремих змагальних процедур визначення юрисдикції – шлях до безперешкодного правосуддя й доктринального обґрунтування концепції належного суду в різних сферах судової юрисдикції.

1. Чудиновских К. А. Подведомственность в системе гражданского и арбитражного процессуального права. Санкт-Петербург: Юрид. центр-Пресс, 2004. С. 133; Тимченко Г. П. Теоретичні проблеми та практика реалізації принципів судочинства в Україні. Київ: Видавничий Дім «Юридична книга», 2010. С. 106. 2. Смокович М. І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Академія управління МВС. Київ, 2010. С. 6. 3. Бессараб Н. М. Юрисдикція та підсудність цивільних справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Одеса, 2015. С. 9. 4. Сакара Н. Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2006. С. 80-81. 5. Туманова Л. В. Защита публично-правовых интересов в гражданском судопроизводстве: дис. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2002. С. 13. 6. Шадура Д. М. Цивільна юрисдикція: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2008. С. 7. 7. Тимченко Г. П. Теоретичні проблеми та практика реалізації принципів судочинства в Україні. С. 108. 8. Джавадов Х. А. Проблеми ефективності цивільного судочинства. Київ: Юридична думка, 2018. С. 164-165. 9. Демченко С. Зміст правовідносин та предмет спору як головні критерії розмежування судових юрисдикцій. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2010. № 2. С. 22-28. 10. Побирченко И. Г. Хозяйственные споры и формы их разрешения: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харьков, 1971. С. 7. 11. Гребенцов А. М. Развитие хозяйственной юрисдикции в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 18. 12. Гребенцов А. М. Развитие хозяйственной юрисдикции в России. Москва: Норма, 2002. С. 36. 13. Джавадов Х. А. Цит. праця. С. 166. 14. Шадура Д. М. Цит. праця. С. 15.

15. Тимченко Г. П. Цит. праця. С. 111-112. 16. Катаєва Е. В. Юрисдикція адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. С. 14; Самбір О. Є. Окремі питання розмежування цивільної, господарської та адміністративної юрисдикцій. *Університетські наукові записки*. 2012. № 3(43). С. 122. 17. Джавадов Х. А. Цит. праця. С. 170-171.

### References

1. Chudynovskykh K. A. Podvedomstvennost v systeme hrazhdanskoho i arbytrazhnoho protsessualnogo prava. Sankt-Peterburh: Yuryd. tsentr-Press, 2004. S. 133; Tymchenko H. P. Teoretychni problemy ta praktyka realizatsii pryntsyypiv sudochynstva v Ukraini. Kyiv: Vydavnychiy Dim «Iurydychna knyha», 2010. S. 106. 2. Smokovych M. I. Problemy rozmezhuvannia sudovoi yurysdyktsii ta vyznachennia kompetentsii administratyvnykh sudiv: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07 / Akademiia upravlinnia MVS. Kyiv, 2010. S. 6. 3. Bessarab N. M. Yurysdyktsiia ta pidsudnist tsyvilnykh sprav: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.03. Odesa, 2015. S. 9. 4. Sakara N. Yu. Problema dostupnosti pravosuddia u tsyvilnykh spravakh: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.03. Kharkiv, 2006. S. 80-81. 5. Tumanova L. V. Zashchita publichno-pravovykh interesov v hrazhdanskom sudoproizvodstve: dys. ... dokt. yuryd. nauk. Sankt-Peterburh, 2002. S. 13. 6. Shadura D. M. Tsyvilna yurysdyktsiia: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.03. Kharkiv, 2008. S. 7. 7. Tymchenko H. P. Teoretychni problemy ta praktyka realizatsii pryntsyypiv sudochynstva v Ukraini. S. 108. 8. Dzhavadov Kh. A. Problemy efektyvnosti tsyvilnogo sudochynstva. Kyiv: Yurydychna dumka, 2018. S. 164-165. 9. Demchenko S. Zmist pravovidnosyn ta predmet sporu yak holovni kryterii rozmezhuvannia sudovykh yurysdyktsii. *Visnyk Vysshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy*. 2010. № 2. S. 22-28. 10. Pobyrchenko Y. H. Khoziaistvennye spory i formy ikh razresheniya: avtoref. dys. ... dokt. yuryd. nauk. Kharkov, 1971. S. 7. 11. Hrebentsov A. M. Razvitye khoziaistvennoi yurysdyktsyy v Rossii: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Ekaterynburh, 2001. S. 18. 12. Hrebentsov A. M. Razvitye khoziaistvennoi yurysdyktsyy v Rossii. Moskva: Norma, 2002. S. 36. 13. Dzhavadov Kh. A. Tsyt. pratsia. S. 166. 14. Shadura D. M. Tsyt. pratsia. S. 15. 15. Tymchenko H. P. Tsyt. pratsia. S. 111-112. 16. Kataieva E. V. Yurysdyktsiia administratyvnykh sudiv Ukrainy shchodo vyryshennia administratyvnykh sprav: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. Kyiv, 2016. S. 14; Sambir O. Ye. Okreimi pytannia rozmezhuvannia tsyvilnoi, hospodarskoi ta administratyvnoi yurysdyktsii. *Universytetski naukovy zapysky*. 2012. № 3(43). S. 122. 17. Dzhavadov Kh. A. Tsyt. pratsia. S. 170-171.

### **Gulyk Andriy. On the mechanism for resolving the problem of delimitation of judicial jurisdictions**

The article is devoted to exploring the mechanism for solving the problem of delimitation of judicial jurisdictions. The existence of different branches of the judiciary carries significant risks of conflict of jurisdiction.

The reason for the existing conflicts of judicial authority is the attempt to create a procedural form in accordance with the nature of legal disputes. The

author believes that it is necessary to introduce additional, but in fact new criteria for the separation of the right to private and public. Such criteria will help to find out the real subject of dispute in the field of public law and commercial law. And this is all in terms of using the claim (suit) as a unique means of protecting the violated rights and the need to delineate the jurisdiction of administrative and commercial courts.

It is argued that the legal nature of the disputed cases has the greatest influence on the formation of judicial jurisdiction. The nature of the disputed legal relationship forces the legislator to seek the optimal procedure for hearing and resolving disputes.

The determination of the jurisdiction of the courts in the field of civil jurisdiction arises from the jurisdiction of the administrative and commercial courts. In this sense that civil jurisdiction is comprehensive, with the exception of those categories of cases the consideration and settlement of which is under the jurisdiction of administrative or commercial judiciary.

The author notes by granting the relevant powers to the Grand Chamber of the Supreme Court, national law is already moving towards the statutory establishment of a special procedure for determining the court of appropriate jurisdiction. It is argued that the mechanism for resolving conflicts of jurisdiction involves not only the designation of a special body for the resolution of such conflicts, but also the determination of the procedure that will contribute to the elimination of the consequences of improper establishment of a proper court.

The way to unhindered access to justice and doctrinal interpretation of the concept of determining of a court of competent jurisdiction (proper competent court) in different areas of judicial jurisdiction lies in a harmonious combination of law enforcement activity of a higher court and rules that provide for the elimination of the consequences of wrong choice of court, together with using of the separate competitive procedures for determining the correct jurisdiction.

**Key words:** proper court, civil jurisdiction, competence, access to justice, optimization of civil justice.