

В. ТАТЬКОВ,

*Голова Вищого господарського суду України,
кандидат юридичних наук*



УДК 347.98

Принцип спеціалізації як критерій у розмежуванні судових юрисдикцій

Стаття присвячена аналізу теоретичних та практичних аспектів поняття й застосування принципу спеціалізації як критерію у розмежуванні юрисдикцій судових органів.

Ключові слова: принцип спеціалізації, юрисдикція, публічно-правовий спір, судова реформа, господарське судочинство, адміністративне судочинство, підвідомчість.

Чинна Конституція України 1996 р., закріплюючи засади правової, демократичної держави, зокрема здійснення правосуддя виключно судами, серед основних принципів побудови системи судів загальної юрисдикції визначає принцип спеціалізації [1]. Цей важливий аспект діяльності системи правосуддя слід розглядати у поєднанні з фундаментальними конституційними принципами, такими як розподіл влади, рівність прав громадян, верховенство права і принцип правової визначеності. Отже, спеціалізація у системі судів за-

гальної юрисдикції, яка притаманна вітчизняній конституційній моделі, виявляється одним із засобів реалізації їх принципів, у той час як механізм її реалізації має забезпечити якісне і передбачуване правозастосування.

Актуальність дослідження принципу спеціалізації як критерію у розмежуванні юрисдикцій судових органів полягає у тих доктринальних і правозастосовних питаннях, які породила судова реформа, що здійснюється сьогодні в Україні. Оскільки так звана «мала судова реформа», яка проводилась відпо-

відно до європейських правових стандартів, не забезпечила ефективного переходу до чіткої спеціалізації судів, як це визначено Конституцією України, проблема подальшого реформування судової влади залишилася актуальною. Вона стосувалася фактичної реалізації принципу незалежності судової влади та суддів, належного професійного рівня суддівського корпусу, матеріально-технічного й інформаційного забезпечення суддів та соціального забезпечення суддів і деяких інших важливих питань. Ураховуючи, що 10 травня 2006 р. було затверджено Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [2] і визначено курс на створення науково обґрунтованої методологічної основи розвитку правосуддя в Україні на найближчі десять років, тобто до 2016 р., звернення до питань принципів, на яких будується сучасне судочинство загалом і принципу спеціалізації зокрема, вбачається вельми своєчасним.

Це питання постало на порядку денному і у зв'язку з роботою Конституційної Асамблеї, створеної за ініціативи Президента України з метою підготовки Концепції конституційної реформи.

Науковий аналіз вищеназваних проблем здійснювали у своїх публікаціях як науковці різних галузей права, так і практичні працівники. Так, питання судової реформи в Україні і забезпечення конституційного принципу спеціалізації стали предметом досліджень таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як О. А. Беяневич, Ю. П. Битяк, А. Г. Бобкова, Й. Г. Богдан, В. І. Борисова, О. В. Васьковський, М. К. Галянтич, І. П. Го-

лосніченко, О. В. Дзера, В. В. Долежан, І. Б. Коліушко, А. Т. Комзюк, О. Л. Копиленко, В. В. Костицький, О. М. Клименко, Н. С. Кузнєцова, Р. О. Куйбіда, Р. А. Майданик, В. К. Мамутов, В. М. Палій, В. Г. Перепелюк, С. В. Прилуцький, Г. В. Рижкова, М. В. Руденко, А. О. Селіванов, В. В. Сердюк, Н. В. Сібільова, І. В. Спасибо-Фатєєва, В. С. Стефанюк, Р. О. Стефанчук, М. М. Хамник, В. І. Шишкіна, В. С. Щербина, Я. М. Шевченко, В. І. Ярема та ряду інших.

Своє ставлення до процесів реформування вітчизняної судової системи висловили практичні працівники, зокрема судді, а саме В. С. Балух, В. М. Бобрович, О. В. Бринцев, Н. М. Ващиліна, Н. О. Волковицька, Т. Б. Дроботова, Т. П. Карпечкін, В. М. Коваль, О. В. Кот, В. О. Кравчук, С. І. Крамар, О. С. Кулебякін, Н. М. Курченко, В. І. Кухар, Н. П. Лугова, В. А. Макаревич, А. Й. Осетинський, Д. О. Попков, Д. М. Притика, О. С. Фонова, М. М. Хамник та багато інших.

Метою цієї статті є доктринальний аналіз принципу спеціалізації як критерію у розмежуванні юрисдикцій судів і його місця у системі принципів судочинства в Україні, а також вироблення конкретних пропозицій, спрямованих на удосконалення чинного законодавства України та практики його застосування.

Принцип спеціалізації як критерій розмежування юрисдикцій судових органів отримав своє реальне законодавче втілення в Україні лише з набуттям нею незалежності, а прийнятий у 2010 р. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [3] (далі – Закон) підтвердив виняткову важливість судової гілки вла-

ди в житті держави. Втім історія свідчить, що поряд із загальними судами завжди існували суди для вирішення спорів, які виникали з комерційної діяльності, незалежно від того, за яких умов вона здійснювалася [4, с. 15–23].

Цілком успішний процес її становлення можна проілюструвати на прикладі системи господарських судів як найбільш розвинених спеціалізованих судів України, врахувавши, що за Вищим господарським судом України законом нині закріплено право остаточної касації, а суди господарської юрисдикції отримали можливість нарівні із судами інших юрисдикцій представництва у Раді суддів України та на З'їзді.

Судовий захист господарських прав відносно був і залишається одним із найважливіших чинників ефективного розвитку економіки України. Тому цілком виправданими є зміни саме у структурі системи господарських судів: на сьогодні вона складається з 8 апеляційних округів, які об'єднують 27 місцевих судів. Касаційною інстанцією є Вищий господарський суд України.

Звернемо увагу на те, що відповідно до ст. 32 Закону Вищий господарський суд України наділений повноваженнями з розгляду справ відповідної судової юрисдикції в касаційному порядку згідно з процесуальним законом; аналізує статистику, вивчає та узагальнює судову практику; надає методичну допомогу судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики; дає спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційні роз'яснення з питань застосування за-

конодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції та здійснює інші повноваження, визначені законом.

Ураховуючи світовий та вітчизняний досвід розподілу судових повноважень між вищими та найвищими судовими органами, було досягнуто єдиної позиції з приводу надання вищим судам повноважень касаційної інстанції, яка здійснює розгляд скарг у складі трьох суддів. Касаційному розгляду, як правило, передую апеляційний, що здійснюється апеляційними судами також у складі трьох суддів. Місцевими судами, для порівняння, розглядаються справи, як правило, одноособово.

Для того, щоб визначити спеціалізацію усіх судів України, яка була б адекватною для всіх сучасних вимог, необхідно з'ясувати питання юрисдикції спеціалізованого суду [5, с. 16], тобто компетенції суду щодо розгляду конкретних категорій справ із подальшим визначенням специфічної процедури вирішення цих спорів та відповідної інституційної моделі. Спеціалізована юрисдикція передбачає процесуальну спеціалізацію, відповідно до якої особливості процедури розгляду конкретних справ, що підлягають юрисдикції певних спеціалізованих судів, мають бути оптимізовані до властивостей справ, які вони розглядають. Інакше кажучи, спеціалізовані суди повинні відправляти правосуддя за нормами спеціальних кодексів, які максимально пристосовані до розгляду тих категорій справ, що віднесені до їх компетенції. Однією з вимог спеціалізації є чітке розмежування компетенції кожної ланки судів загальної юрисдикції. Отже,

принцип спеціалізації має ємний, багатаспектний характер і містить певні вимоги до розбудови судів загальної юрисдикції.

Принципи територіальності і спеціалізації характеризуються ідеєю єдності і цілісності судової влади у відправленні правосуддя: жодний із судів не наділяється особливим статусом, а суди розрізняються між собою лише предметом відання, колом та обсягом повноважень.

У літературі звертається увага на те, що, розглядаючи переваги та недоліки судової спеціалізації, міжнародні експерти і дослідники єдині у висновку – спеціалізовані судові юрисдикції можна створювати або не створювати (власне, вирішення цієї дилеми залежить від конкретного концептуального бачення розвитку судової та правової системи, історично-правових та політичних передумов), проте, у будь-якому випадку, створення спеціалізованої юрисдикції матиме сенс лише за умови обґрунтованого обрання правової сфери спеціалізації та чіткого окреслення її меж, ізоляції юрисдикції [5, с. 16].

Практичні працівники стверджують, що «якщо такі межі встановити неможливо або проблематично, артикуляція судової юрисдикції повністю викривлює сутність ідеї, не тільки не сприяє забезпеченню правової визначеності, а й створює підґрунтя для використання спеціалізації юрисдикцій виключно з метою отримання сприятливого рішення, тобто в особистих інтересах тієї чи іншої сторони спору, що прямо суперечить концептуальній меті, яка зазвичай закладається у спеціалізацію системи правосуддя, або навіть і конституційному задуму» [6, с. 68–74], і на-

водять приклади (зокрема, з історії права Англії) того, що використання суперечностей у визначенні юрисдикції судів, отримання учасниками спорів зиску з конфлікту юрисдикцій має історичне коріння.

У вітчизняній правовій літературі останніх років піддаються аналізу і узагальненню конкретні прояви конкуренції спеціалізованих судових юрисдикцій, зокрема, адміністративної та господарської, які виникли після прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), створених з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (ст. 2 КАС України).

Зміст наведеної норми має на меті, очевидно, втілити у життя ідею забезпечити судовим захистом права осіб у нерівноправних, специфічних відносинах із державою, створивши для цього особливі процесуальні правила. Втім, на нашу думку, формулювання ст. 2 КАС України свідчить скоріше про наявність у сучасній правовій системі доволі суперечливих підходів до проблеми спеціалізації судів, що вже не перший рік підтверджує вітчизняна судова практика. Особливо гостро ці питання постали у сфері земельних, конкурентних відносин, відносин власності.

Водночас слід відзначити, що відсутність обґрунтованого підходу до роз-

межування юрисдикцій, створила неабиякі труднощі для громадян і юридичних осіб. На думку ряду суддів: «... шляхом запровадження розгалуженої системи спеціалізованих судових юрисдикцій було створено істотні перешкоди у доступі громадян до правосуддя. Складність системи судових органів, конфлікти компетенції тощо в підсумку віддаляють суд від народу. Безсистемні спроби штучного коригування питань підвідомчості, у т. ч. шляхом прийняття спеціальних законів (зокрема, щодо зміни підвідомчості справ за спеціальними виплатами), не забезпечують достатнього впорядкування відносин у цій сфері і також не додають авторитету судовій владі» [7, с. 36–38]. З такою точкою зору не можна погодитись.

Дійсно, сьогодні науковці і практики ставлять ряд питань – чи можливо взагалі провести «демаркаційну лінію» для чіткого розмежування юрисдикцій між публічно-правовим та приватноправовим спором (наприклад, у сфері оренди земельної ділянки, що перебуває у комунальній власності); якою є юридична природа повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування у галузі тих же земельних відносин і чи здійснюють такі органи владні управлінські функції при вирішенні питань, що належать до їх повноважень у цій сфері, чи визначає їх такими законодавство та чи змінюватиметься фактичний результат розгляду спору, залежно від юрисдикції суду та численних супровідних факторів – від праворозуміння суддів, відмінностей процесуальних правил розгляду справи тощо [6, с. 68–74]. Це ставить під сумнів, що цей критерій можна визнати належним, оскільки він

не вирішує всіх питань щодо розмежування спорів.

Відповіді на частину цих питань намагалися дати Вищий господарський суд України [див.: 8; 9], Вищий адміністративний суд України [10] у своїх роз'ясненнях, існує значна за обсягом і неоднозначна судова практика, але проблеми так само хвилюють своєю невирішеністю як науковців, так і практичних працівників, суспільство в цілому.

І в даному разі слід погодитися з тими авторами, які вважають недоречним вести мову про можливість авторського доктринального підходу для формулювання висновків і пропозицій щодо визначення критеріїв поділу права на публічне і приватне, паралельного розвитку у різних юрисдикціях практики по земельних спорах, щодо проблем юрисдикції суду стосовно розгляду того чи іншого конкретного спору, оскільки проблема розмежування підвідомчості потребує не тільки рекомендаційних роз'яснень вищих судів (адміністративних і господарських), які сьогодні формують різну, інколи протилежну за розумінням судову практику, спотворюючи принцип правової визначеності, але в першу чергу змін на нормативному рівні [6].

Безумовно, ми підтримуємо думку, що спеціалізація судової діяльності не повинна мати цілісного, так би мовити «тотального» і всеосяжного характеру [11]. Пояснити це можна тим, що тенденція спеціалізації, яка панує у світі, повною мірою відображає розмаїття діяльності людини в тій чи іншій сфері, галузі господарювання, сприймає породжені цим розмаїттям особливості правового регулювання і має специфіч-

ний, вибірковий характер для кожної конкретної країни, тому судова спеціалізація лише надає додаткові гарантії справедливого правосуддя.

Спеціалізація судів не може також розглядатись як самоціль, вона є лише гарантією забезпечення належного та ефективного правосуддя і потребує перш за все удосконалення вже відомих історії судочинства форм здійснення правосуддя. Крім того, непродумане і непідготовлене з точки зору історичних, економічних, соціологічних потреб створення судів, невластивих національній системі судочинства, може спровокувати проблеми розмежування їх компетенції, що негативно позначиться на роботі останніх.

Із набранням чинності з 1 вересня 2005 р. КАС України була запроваджена окрема спеціалізована адміністративна юрисдикція у судовій системі. Цей факт безумовно слід оцінити позитивно, водночас не можна не відзначити, що це призвело до суттєвого розбалансування системи розгляду спорів, які виникають із податкових, земельних та інших відносин, пов'язаних, зокрема, з державним регулюванням діяльності господарюючих суб'єктів.

Аналіз норм КАС, як і подальше їх обговорення в літературі, свідчать, що юрисдикція адміністративних судів була виділена із загальної та господарської юрисдикції виключно за ознаками предметності (всі публічно-правові спори) і суб'єктності (наявність у однієї із сторін статусу органу державної влади, або владних повноважень), без врахування інших критеріїв, скажімо, вже існуючої спеціалізації: господарських судів. Таким чином, як правильно зазначають автори, юрисдикція адміністра-

тивних судів де-юре поширилась і на справи за зверненням господарюючих суб'єктів щодо оскарження ними рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб. Разом з тим, у галузевих (підгалузевих) спорах між суб'єктами господарювання та суб'єктами владних повноважень з питань правильності застосування положень податкового, митного, земельного тощо законодавства виникає змішування ознак предметності адміністративної та господарської юрисдикції, оскільки на законодавчому рівні були недостатньо опрацьовані наукові засади розмежування адміністративної і господарської юрисдикції, насамперед у сфері визначення публічного або приватного характеру спорів [див.: 6; 11].

Отже, під час визначення основних критеріїв та засад організації судів за принципом спеціалізації необхідно насамперед створити наукове підґрунтя, яке має сприяти як виваженості, так і послідовності заходів, пов'язаних із проведенням судово-правової реформи.

Підсумовуючи наведене, можна зробити такі висновки:

- одним із системоутворюючих конституційних принципів організації судустрою в Україні є принцип спеціалізації судових органів;
- принцип спеціалізації слід розглядати у поєднанні з фундаментальними конституційними принципами, такими як розподіл влади, рівність прав громадян, верховенство права і принцип правової визначеності;
- історія свідчить, що поряд із загальними судами завжди існували суди для вирішення спорів, які виникали з комерційної діяльності, незалежно від

того, за яких умов вона здійснювалася, утім, принцип спеціалізації як критерій розмежування юрисдикцій судових органів отримав своє справжнє законодавче втілення в Україні лише з набуттям нею незалежності;

– спеціалізація судів – це наявність у судовій системі поряд із судами загальної юрисдикції також спеціалізованих судів, а спеціалізація як принцип побудови судової системи означає, що конкретний суд як елемент цієї системи наділений повноваженнями розглядати і вирішувати судові справи, що впливають із певного виду правовідносин;

– формулювання ст. 2 КАС України свідчить про наявність у сучасній правовій системі досить суперечливих підходів до проблем спеціалізації судів, що вже не перший рік підтверджує вітчизняна судова практика. Особливо гостро ці питання постали у сфері земельних, конкурентних відносин, відносин власності та інтелектуальної власності;

– спеціалізація судової діяльності не повинна мати цілісного, так би мовити «тотального» і всеосяжного характеру, оскільки тенденція спеціалізації, яка існує в світі, повною мірою відображає розмаїття діяльності людини в тій чи іншій сфері, галузі господарювання, сприймає породжені цим розмаїттям особливості правового регулювання і має специфічний, вибіркового характеру для кожної конкретної країни, тому судова спеціалізація лише надає додатко-

ві гарантії справедливого правосуддя;

– спеціалізація судів не може розглядатись як самоціль, вона є лише гарантією забезпечення належного та ефективного правосуддя і потребує удосконалення вже відомих історії судочинства форм здійснення правосуддя, в той час як непродумане і непідготовлене з точки зору історичних, економічних, соціологічних потреб створення судів, невласливих національній системі судочинства, може спровокувати проблеми розмежування їх компетенції, що негативно позначиться на роботі останніх;

– під час визначення основних критеріїв та засад організації судів за принципом спеціалізації необхідно використовувати наукове підґрунтя, яке має сприяти як виваженості, так і послідовності заходів, пов'язаних із проведенням судово-правової реформи;

– поступальний, послідовний підхід до реформування системи судів відповідно до принципу спеціалізації дозволить вирішити питання підвідомчості окремих судів і впровадити оптимальні збалансовані критерії виділення судових юрисдикцій;

– процес, який пройшла Україна у розбудові власної судової системи, поступове втілення в життя реформи судоустрою, яка відповідає світовим тенденціям, дозволяє вже сьогодні зробити висновок про подальшу стабільність і передбачуваність функціонування такої системи.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/4333.html>.

3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 41. – Ст. 529.
4. Татьков В. І. Від комерційних судів імперії до господарських судів України / В. І. Татьков // Становлення господарської юрисдикції в Україні – 20 років досвіду. Проблеми і перспективи : матеріали наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 – 26 трав. 2011 р.). – О. : Астропринт, 2011. – С. 15–23.
5. Central European and Eurasian Law Initiative. Specialized Courts: A Concept Paper, 1996. – С. 16.
6. Осетинський А. Й. Конкуренція судових юрисдикцій в аспекті забезпечення усталеної судової практики у земельних спорах / А. Й. Осетинський // Земельні відносини: правове регулювання та судова практика: матеріали наук.-практ. конф. (м. Чернігів, 10 – 11 черв. 2009 р.). – Чернігів, 2009. – С. 68 – 74.
7. Бринцев О. В. Судова реформа: неочікувані результати / О. В. Бринцев // Становлення господарської юрисдикції в Україні – 20 років досвіду. Проблеми і перспективи : матеріали наук.-практ. конф. (м. Одеса, 24 – 26 трав. 2011 р.). – О. : Астропринт, 2011. – С. 36–38.
8. Про деякі питання практики виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів України : постанова Вищого господарського суду України від 17.10.2012 р. № 9 // Вісн. госп. судочинства. – 2012. – № 6. – Ст. 39.
9. Про деякі питання практики застосування конкурентного законодавства : постанова Вищого господарського суду України від 26.12.2011 р. № 15 // Вісн. госп. судочинства. – 2012. – № 1. – Ст. 9.
10. Про визначення судової юрисдикції щодо вирішення справ за скаргами (позовними заявами) на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [Електронний ресурс] : Лист Вищого адміністративного суду України, Вищого спеціалізованого суду України від 12.03.2011 р. № 334/8/13–11, від 11.03.2011 р., 259/0/4 –11. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-viznachennja-sudovoyi-yurisdikciyi-shodovirishennja-spr-doc51135.html>
11. Сердюк В. Єдність судової системи в контексті судово-правової реформи [Електронний ресурс] / В. Сердюк // Юрид. вісник України. – 2008. – № 5. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>.

Стаття надійшла до редколегії 07.02.2013.

Татьков В. Принцип специализации как критерий в разграничении судебных юрисдикций

Статья посвящена анализу теоретических и практических аспектов понятия и применения принципа специализации как критерия в разграничении юрисдикций судебных органов.

Ключевые слова: принцип специализации, юрисдикция, публично-правовой спор, судебная реформа, хозяйственное судопроизводство, административное судопроизводство, подведомственность.

Tat'kov V. The principle of specialty as a criterion in legal competence distinguishing

The article analyzes the theoretical and practical aspects of the Constitutional and legislative basis for application of the principle of specialty as a criterion in legal competence distinguishing.

Keywords: principle of specialty, legal competence, judicial reform, public dispute, commercial legal proceedings, administrative legal proceedings, jurisdiction.