



*Білоусов Ю.В.,  
завідувач Подільської лабораторії  
НДІ приватного права і підприємництва  
АПрН України, доцент кафедри цивільно-  
правових дисциплін Хмельницького  
університету управління та права,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## СУДОВИЙ ЗАХИСТ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Перегляд засад та принципів правового регулювання, переоцінка цінностей у суспільстві та державі мають своїм наслідком необхідність кардинальної, концептуальної зміни матеріального, процесуального та процедурного законодавства, що забезпечують нову філософію суспільного та політичного життя.

Питання юрисдикції, компетенції були предметом наукових досліджень протягом тривалого часу, предметом правового регулювання в усі державницькі часи, оскільки зумовлювалися наявністю владних повноважень та їх належністю особі, групі, клану, класу, касті чи іншій соціальній, політичній, культурній чи іншій спільності. В сучасній Україні питання процесуальної юрисдикції вирішуються неоднозначно, мають ряд труднощів щодо теоретичного обґрунтування, правового закріплення та практичного застосування. Не в останню чергу зумовлене це блискавичним процесом трансформаційних змін у чинному законодавстві, при яких пропозиції, зауваження, погляди на перспективу не отримують належної теоретичної оцінки, обґрунтування з практичної точки зору, що, звичайно, не може сприяти підвищенню якості та ефективності правового регулювання суспільних відносин. Яскравим прикладом можуть слугувати зміни, запропоновані Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”<sup>1</sup>, прийнятого на розвиток Закону України від 19 червня 2003 року “Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати”<sup>2</sup>. Цим законом здійснюється суттєвий перегляд інституту негайного виконання, яке існує у процесуальному законодавстві. Так, зазвичай, цей інститут розглядався як соціально необхідний у справах, які заслуговують на державну увагу та підтримку (відшкодування заборгованої заробітної плати, поновлення на роботі, стягнення аліментів тощо). Цим же законом доповнено підстави для застосування негайності виконання у справах про виселення із житлових приміщень, які є предметом договору іпотеки, при тому що, за загальним правилом, визначеним цивільним процесуальним законодавством, у справах про виселення взагалі не могло бути допущене негайне виконання у будь-якому випадку (ст. 219 Цивільного процесуального кодексу України)<sup>3</sup>. Додатковим свідченням необґрунтованості введення такої норми до процесуального законодавства є новий Цивільний процесуальний кодекс України, прийнятий 18 березня 2004 року, який не містить таких новітніх положень щодо інституту негайного виконання рішення суду<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 2. – Ст. 6.

<sup>2</sup> Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 1. – Ст. 1

<sup>3</sup> Цивільний процесуальний кодекс України // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

<sup>4</sup> Цивільний процесуальний кодекс, прийнятий 18 березня 2004 року // Офіційний вісник України. – 2004. - № 16. - Ст. 1088.



Не в останню чергу проблеми із визначенням судової юрисдикції справ, пов'язаних із захистом порушеного, оспореного чи невизнаного права зумовлені недосконалістю положень чинної Конституції України. Так, з однієї сторони, має місце закріплення глобального права на судовий захист (ст. 55), поширення юрисдикції суду на усі правовідносини, які виникають у державі (ст. 124), з іншої – визначення судової системи як двоскладової – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, причому закріпленій конституційний принцип територіальності та спеціалізації побудови судів загальної юрисдикції. Зважаючи на це, виникають труднощі в ході правозастосовчої діяльності, у нормопроектній роботі, а також на рівні юридичної теорії.

Можливо, найбільш яскравим прикладом поименованих проблем теоретичного та прикладного характеру є застосування такого способу захисту цивільних прав, що визначений Цивільним кодексом України, як визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб (ст. 16)<sup>5</sup>. Розгляд сучасного стану законодавства, пропонування змін до нього, розробка конкретних пропозицій його удосконалення цього способу захисту цивільних прав становлять мету дослідження.

Зазвичай, питання, пов'язані із визначенням законності у діяльності органів державної влади та управління вирішувалися двома способами. По-перше, це безпосереднє звернення до суду з вимогою про визнання неправомірним рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Іншим способом є судова перевірка законності у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб при розгляді та вирішенні інших справ, безпосередньо не пов'язаних із визначенням законності у діяльності управлінських та владних органів. Перший спосіб захисту не так давно увійшов до складу судової юрисдикції і вирішувався, як правило, у порядку провадження у справах, які виникають з адміністративно-правових відносин, не перестаючи визначатися справою цивільної юрисдикції (підвідомості суду у порядку цивільного судочинства). Хоча ряд справ, які безпосередньо стосуються владної діяльності, розглядалися і розглядаються у порядку позовного провадження. Такими, наприклад, є справи про визнання ордеру недійсним чи визнання приватизації незаконною та ін.

Так, не завжди судом він може бути застосований, оскільки справи, які стосуються визнання такими, що не відповідають Конституції України (неконституційними) актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим визнаються виключною компетенцією Конституційного Суду України з чітким, доволі обмеженим колом можливих заявників у цій справі.

Недостатнім слід визнати вирішення питання у процесуальному законодавстві випадків, коли при розгляді та вирішенні конкретної цивільної справи постає питання про конституційність того чи іншого акта. У такому випадку новий ЦПК вирішує цю справу таким чином, що у разі виникнення у суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта (ст. 8). Однак це не може вплинути на Верховний Суд України, який відповідно зобов'язаний звернутися до Конституційного Суду України із

<sup>5</sup> Цивільний кодекс України, прийнятий 16 січня 2003 року // Офіційний вісник України. – 2003. - № 11. – Ст. 461.



конституційним поданням, а також жодною мірою не зобов'яже останнього відкрити конституційну процедуру у цій справі. Це може мати негайні наслідки для відправлення правосуддя у конкретній цивільній справі. Тому слід визначити, що суд може застосувати акт вищої юридичної сили у порядку, передбаченому ст. 4 ЦК України, так би мовити, "замовчуючи" наявність іншого акта (Указу Президента, акта Кабінету Міністрів України тощо), не вказуючи на їх незаконність чи неконституційність. У ЦК України (ст. 4) визначено можливість незастосування постанови Кабінету Міністрів України, яка суперечить положенням ЦК України або іншому закону. У цьому випадку повинні застосовуватися відповідні положення ЦК або іншого закону. Одним із проектів Господарського процесуального кодексу України (поданий народними депутатами України М. Гапочною, М. Оніщуком, О. Єдиним та ін.) міститься положення, відповідно до якого господарський суд не застосовує нормативно-правові акти Президента України, якщо ці акти не відповідають законам України (ч. 5 ст. 8)<sup>6</sup>. Ці положення заслуговують на увагу, однак носять характер половинчастого рішення, виділяючи із загального переліку усіх суб'єктів, діяльність яких підпадає під юрисдикцію Конституційного Суду України, лише відповідно Кабінет Міністрів України та Президента України. Також доволі ускладненою, а інколи й неможливою, виступає реалізація положення про цивільно-правову відповідальність держави за дії відповідних посадових осіб, перелік яких наведений вище.

Владна діяльність може бути предметом судового розгляду і при вирішенні справи у порядку кримінальної юрисдикції. Це має місце у випадку наявності у діяннях посадової чи службової особи органу державної влади чи місцевого самоврядування ознак злочину, який посягає на цивільні права та охоронювані законом інтереси фізичних та юридичних осіб, інших учасників цивільних відносин, подання цивільного позову у кримінальній справі у порядку, визначеному Кримінально-процесуальним кодексом України. Ще одним прикладом виступають цивільні правовідносини, які пов'язані із відшкодуванням шкоди, завданої органами дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду (ст. 1176 ЦК України). Безпосередньо процедура застосування цієї цивільно-правової норми визначена Законом України від 1 грудня 1994 року „Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду”<sup>7</sup> і має елементи як цивільної, так і кримінальної юрисдикції.

Труднощі із застосуванням норми про таку форму захисту цивільних прав, як визнання незаконним владного акта чи дії зумовлені нечіткістю визначення судової юрисдикції у справах, які виникають за участі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх службових та посадових осіб. Так, у чинному законодавстві та проектах процесуальних кодексів (Цивільного процесуального, Адміністративного процесуального) прослідковується тенденція до не досить чіткого визначення понять, які у ньому застосовуються, а також подекуди розширеному їх тлумаченню. Так, ст. 1 Цивільного кодексу України надзвичайно широко дає визначення поняття цивільних відносин (особисті немайнові та майнові відносини), до яких фактично відносяться усі правовідносини, які можуть виникати між учасниками суспільного життя. Серед особистих немайнових прав фізичних осіб (галузева належність яких є предметом

<sup>6</sup> Господарський процесуальний кодекс України: проект Закону України, внесений на розгляд Верховної Ради України 25.10.2002 р. (М. Гапочка, М. Оніщук, О. Єдін, С. Осика, Ю. Чеботарьова) // Верховна Рада України. Сектор реєстрації законопроектів. Зареєстрований за № 4157.

<sup>7</sup> Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду: Закон України від 1 грудня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 1. - Ст. 1.



наукових дискусій, однак законодавством України визначена саме їх цивільно-правова сутність<sup>8</sup>) безпідставно визначено низку положень, які не носять цивільно-правової природи, регулюються, охороняються і захищаються виключно нормами публічного права. До них, наприклад, слід віднести право на свободу об'єднання та право на мирні зібрання (ст.ст. 314-315 ЦК України). Таку юридичну техніку слід визнати невиправданою, адже ці правовідносини можуть стати предметом цивільного судочинства тільки при наявності складу цивільного правопорушення. Юрисдикція за Цивільним процесуальним кодексом України визначається за усіма справами, які не віднесені до юрисдикції інших судів (ст. 15). Закон України від 7 лютого 2002 року „Про судоустрій України”<sup>9</sup> визначає юрисдикції адміністративного та військового суду щодо розгляду справ відповідно адміністративної та військової адміністративної юрисдикції, скупку визначаючи це поняття (адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування), причому виключаючи з цього переліку справи про адміністративні правопорушення (ст. 22). Детальне визначення цього поняття знаходимо у ст. 3 проекту Адміністративного процесуального кодексу України<sup>10</sup>, який під справою адміністративної юрисдикції (адміністративною справою) розуміє переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Це визначення з огляду на застосування способів захисту цивільних прав, не тільки не вирішує проблеми, а й ставить нові. Так, по-перше, не досить зрозуміле і змістовне наповнення поняття “публічно-правовий спір”, а по-друге, наведене визначення зумовлює визнання справою адміністративної юрисдикції будь-яку справу, у будь-яких правовідносин, в яких учасником виступає орган державної влади чи управління, що, звичайно, слід визнати неправильною тенденцією до безпідставного розширення юрисдикції адміністративного суду (суду у порядку адміністративного судочинства).

Таким, що найчастіше зустрічається у практиці, є поєднання вимог потерпілого (кредитора, особи, якій завдано шкоди) щодо визнання незаконним акту чи діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх службових чи посадових осіб, а також відшкодування шкоди, яка завдана у результаті такої владної діяльності. Це питання не було вирішене у законодавстві, що призвело до створення квазіправової норми Пленумом Верховного Суду України, який у своїй постанові визначив, що такі справи повинні розглядатися у порядку позовного провадження<sup>11</sup>. Новітнє ж цивільне процесуальне законодавство, а також проект

<sup>8</sup> Див., напр.: Стефанчук Р.О. Поняття, правова природа особистих немайнових прав на їх місце в системі цивільного права // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. - № 1. – С. 56-61.

<sup>9</sup> Про судоустрій України: Закон України від 7 лютого 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. - № 27-28. – Ст. 180.

<sup>10</sup> Адміністративний процесуальний кодекс України: проект Закону України, внесений на розгляд Верховної Ради України 27.05.2003 р. (Онопенко В.В., Мусіяка В.Л., Мойсик В.Р., Стретович В.М.) // Верховна Рада України. Сектор реєстрації законопроектів. Зареєстрований за № 1331; Про прийняття у другому читанні проекту Адміністративного процесуального кодексу України: постанова Верховної Ради України від 1 липня 2004 р. № 1950-IV // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

<sup>11</sup> Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян: постанова Пленуму Верховного Суду України від 3 грудня 1997 року № 13 // Юридичний вісник України. – 2002. - № 6.



Адміністративного процесуального кодексу України за загальним правилом забороняють об'єднувати в одне провадження декілька вимог, які підлягають розгляду у порядку різних судочинств, крім випадків, визначених законом. У цьому разі втрачається сенс згаданого керівного роз'яснення Пленуму Верховного Суду України. Це, на наш погляд, не є свідченням побудови соціальної та правової держави, оскільки унеможливорює оперативний судовий захист права, яке зазнало посягання (адже судовий захист можливий у цьому випадку лише ланцюжком “адміністративний суд – цивільний суд”, хоча більш доцільним було б застосування цивільного позову в адміністративному судочинстві).

Поряд із адміністративним судом, у системі органів, які здійснюють захист цивільних прав, виникає питання про місце в цій ієрархії військового суду. Як видно з аналізу Закону України “Про судоустрій України” у цьому плані виникають аналогічні проблеми, що й до юрисдикції адміністративного суду, зважаючи на наділення військових судів компетенцією щодо вирішення справ військової адміністративної юрисдикції. На часткове вирішення цієї проблеми з приводу співвідношення юрисдикції військового та цивільного суду питання вирішується новітнім цивільним процесуальним законодавством на користь цивільного суду шляхом встановлення виключної компетенції загальних територіальних судів щодо вирішення справ у порядку цивільного судочинства. Це положення визначено у Цивільному процесуальному кодексі України шляхом відхилення поправки № 197 народного депутата України В.Ф. Сіренка, яка стосувалася наділення військових судів цивільною юрисдикцією. І хоча ця поправка спочатку була схвалена Верховною Радою України, в остаточному варіанті при прийнятті кодексу у цілому – була відхилена<sup>12</sup>. Отже, військові суди, попри норму про відправлення правосуддя у Збройних Силах України, позбавляються повноважень по здійсненню захисту цивільних прав у порядку цивільного судочинства. Військовий суд може захистити цивільні справи виключно у порядку кримінального або адміністративного судочинства<sup>13</sup>.

Найбільш складним щодо теоретичного обґрунтування є юрисдикція цивільного та господарського суду, в тому числі щодо застосування такого способу захисту, як визнання незаконним владного акта, дії чи бездіяльності.

Теоретична дискусія з приводу наявності та визначення меж цивільного та господарського права, яка не тільки не досягла певних обопільно сприйнятних результатів, призвела до одночасного прийняття Господарського та Цивільного кодексів України, нечітке визначення предмета правового регулювання цих галузей права з іншими галузями матеріального права, не тільки породило труднощі із практикою застосування актів цивільного та господарського законодавства, але й зумовлює труднощі із нормативним визначенням юрисдикції цивільного, господарського та адміністративного суду з приводу реалізації цивільних прав.

Поряд із постійною проблемою співвідношення цивільного та господарського права, у зв'язку із створенням адміністративного суду постало нове питання щодо визначення правової природи спорів, які виникають між суб'єктами господарювання з однієї сторони та органами державної влади, органами місцевого самоврядування з іншої. Так, відповідно до перехідних положень Закону України “Про судоустрій України” до утворення системи адміністративних судів розгляд справ, віднесених до підсудності адміністративних місцевих судів, здійснюють

<sup>12</sup> Стенограма засідання Верховної Ради України за 18 березня 2004 року // [www.rada.go.ua](http://www.rada.go.ua).

<sup>13</sup> Хоча у проекті Адміністративного процесуального кодексу України, прийнятому Верховною Радою України у другому читанні, передбачається внесення змін до законодавства про судоустрій щодо позбавлення військових судів юрисдикції в адміністративних справах.



місцеві загальні суди. Однак фактично цього не відбулося у зв'язку з певним накладенням понять "справа адміністративної юрисдикції" та "господарська справа". На таку відмову вказував і один із варіантів проекту Адміністративного процесуального кодексу України<sup>14</sup>. Так, відповідно до ч. 2 ст. 20 цього проекту юрисдикція адміністративних судів не поширюється на спори суб'єктів підприємницької діяльності з органами державної податкової служби чи органами контрольно-ревізійної служби, їх посадовими та службовими особами. Такі справи повинні вирішуватися господарськими судами у порядку господарського судочинства. У цьому плані знову ж таки прослідковувалося половинчате, не досить обґрунтоване рішення, оскільки щодо суб'єктів підприємницької (господарської) діяльності можуть здійснювати й інші форми контролю та нагляду. Тому не досить зрозумілим виступає визначення господарської юрисдикції у спорах саме з цими органами державної виконавчої влади. Відповідно до перехідних положень Адміністративного процесуального кодексу України пропонується наразі залишити справи, що стосуються розгляду та вирішення адміністративних справ між суб'єктами підприємницької діяльності та органами державної податкової служби щодо нарахування і сплати податків та інших обов'язкових платежів у юрисдикції господарських судів (протягом п'яти років).

Отже, сучасний стан наукових досліджень відстає від потреб часу і оперативності змін, які відбуваються у законодавстві. Потребує подальшого обґрунтування необхідність та доцільність спеціалізації судової системи України саме в напрямку спеціалізації судів, а не суддів. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне прийняття єдиного нормативно-правового акта (кодексу цивільного судочинства, на зразок Модельного кодексу СНД), адже такий монізм у правовому регулюванні різних видів судочинств (цивільного, господарського, адміністративного) впливає насамперед із універсальності цивільної процесуальної форми, а також виключить можливість виникнення непотрібних проблем із визначенням юрисдикційного органу щодо захисту порушеного, оспореного чи невизнаного цивільного права чи охоронюваного законом інтересу.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін  
Хмельницького університету управління та права  
(протокол № 2 від 17 вересня 2004 року)*



<sup>14</sup> Адміністративний процесуальний кодекс України: проект Закону України, внесений на розгляд Верховної Ради України 10.09.2002 р. (В. Мусяка, В. Оноленко, Т. Стецьків, В. Стретович) // Верховна Рада України. Сектор реєстрації законопроектів. Зареєстрований за № 1331-1 від 25.10.2002, внесений на заміну 16.10.2002 р.