

СПЕЦІАЛІЗАЦІЯ СУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ФАКТОР ОПТИМАЛЬНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Ключові слова:

загальні суди, спеціалізація, судова діяльність, цивільне судочинство, адміністративне судочинство, господарське судочинство



*О. О. Гаркуша,
аспірант Академії
адвокатури України*

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про судоустрій України» сьогодні в системі судів загальної юрисдикції утворені загальні та спеціалізовані суди окремих судових юрисдикцій. Спеціалізованими судами є господарські та адміністративні суди. Водночас законодавець в ч. 3 вказаної статті допускає запровадження спеціалізації суддів з розгляду конкретних категорій справ даної юрисдикції. Такий підхід виправданий, оскільки законодавство динамічно змінюється, а за існуючого навантаження судді, принаймні місцевих судів, просто фізично не в змозі вчасно і належним чином вивчати зміни та доповнення до всіх нормативних актів.

В літературі з цього питання зазначається, що конкретні форми реалізації принципу спеціалізації є індивідуальними для кожної держави, оскільки зумовлені історичним розвитком, традиціями, рівнем правової системи і соціально-економічного стану суспільства. Вважається, що створення окремої системи спеціалізованих судів є переважно результатом політичної доцільності та економічної спроможності створити і утримувати ще одну складову системи, а спеціалізація суддів у межах суду загальної юрисдикції є об'єктивною необхідністю, що без надмірних витрат (фінансових, організаційних, кадрових, ресурсних) здатна забезпечити реалізацію права людини на правосуддя, що здійснюється компетентним, фаховим судом [4, 42]. М. І. Сірий розглядаючи спеціалізацію судової діяльності під кутом необхідності забезпечення загального та рівного доступу до правосуддя, зазначає, що більш високий рівень доступу забезпечує саме диференційована судова система, основу якої складають загальні суди як суди повної компетенції, а в якості логічного їх доповнення виступають суди спеціалізовані з обмеженою компетенцією, особливим статусом суддів та особливою спрощеною процедурою розгляду справ, а також мирові суди як форма місцевої юстиції [8, 7].

На думку інших вітчизняних дослідників, існуючий поділ судів на загальні і спеціалізовані не відповідає загальноприйнятим уявленням про категорії «загальне» і «спеціальне». Так, Р. Куйбіда справедливо підкреслює, що «...І предмет юрисдикції, і правила судочинства у загальних судах не можна назвати загальними, а в адміністративних – спеціальними. Адже ці три види юрисдикції, так само як і відповідні галузі права, є рівнозначними і самостійними» [3, 34]. На думку А. І. Зайцева, ідеї створення самостійних «кримінальних» і «цивільних» судів не викликають заперечень, оскільки за умов спеціалізації судів судді будуть більш кваліфіковано розглядати ті чи інші категорії цивільних справ, але цей позитивний аспект належить виключно до спеціалізації судової діяльності і кваліфікації суддів, але не до спеціалізації окремих судових органів [1, 278–279]. За висновком іншого дослідника, обраний в Україні шлях розвитку судочинства через виділення нових судових підсистем (спеціалізованих судів у рамках судів

загальної юрисдикції), поєднаний з прийняттям нових процесуальних кодексів не є досить ефективним та концептуально доцільним, оскільки в такому випадку послаблюється єдність судової системи і практики застосування норм матеріального і процесуального права. З іншого боку, такий підхід ускладнює судовий механізм, призводить до зниження рівня доступності правосуддя [1, 283–284].

У проєкті Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [6] пропонується створити систему судів загальної юрисдикції за галузевою спеціалізацією, починаючи від окружних місцевих судів. Місцевий дільничний суд розглядає цивільні, та інші справи, віднесені до його підсудності. Поряд з місцевими дільничними судами пропонується створити місцеві окружні суди відповідної юрисдикції. Так, окружні цивільні суди мають розглядати цивільні справи, віднесені до їх підсудності. За цим законопроєктом Верховний Суд України втрачає права касаційної інстанції. На думку керівництва Верховного Суду та Ради суддів України, вказаний законопроєкт не тільки не знімає вади чинного Закону, але й містить ряд положень, що не узгоджуються з Конституцією України, рішеннями Конституційного Суду України, міжнародними зобов'язаннями України. Отже, попередньо можна зробити висновок про відсутність єдності поглядів у вітчизняних науковців та практиків щодо шляхів реалізації концепції спеціалізації судової діяльності, як одного з факторів оптимального функціонування судової влади.

В Законі України «Про судоустрій України» визначено організаційні основи системи судів загальної юрисдикції, види судів, їх повноваження, в т. ч. інстанційні повноваження, повноваження суддів тощо. Попри те, що ст. 125 Конституції України визнає спеціалізацію принципом для побудови системи судів загальної юрисдикції, проблема правового оформлення цього принципу залишається не вирішеною. Дослідників питання подолання проблеми «спеціалізації» умовно можна поділити на дві групи. Одна група відстоює збереження існуючого принципу спеціалізації судів, коли у системі судів загальної юрисдикції поряд із загальними судами діють спеціалізовані суди адміністративної, господарської юрисдикції (ст. 19 Закону України «Про судоустрій України»). Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі спеціалізовані суди. Так, Н. В. Сібільова вказує, що Закон України «Про судоустрій України» закріпив таку побудову судової системи, де мають місце елементи і «зовнішньої», і «внутрішньої» спеціалізації. Критерієм спеціалізації є предмет спірних правовідносин і властива йому відповідна процесуальна процедура. На її думку тільки господарські й

адміністративні суди побудовані за ознакою «зовнішньої» спеціалізації, тобто утворюють окрему гілку в системі судів загальної юрисдикції. Для загальних судів, зазначає авторка, діє «внутрішня» спеціалізація в межах однієї судової установи, яка реалізується або розподілом між судьями місцевого суду обов'язків по розгляду цивільних чи кримінальних справ, де це можливо завдяки кількісному складу суддів, або створенням судових палат в апеляційних судах [5, 99–100]. Видається, що відповідно до ст. 125 Конституції України ознакою системи спеціалізованих судів є відповідний вищий суд, а не організаційно виокремлена система судів. Звісно, в Конституції України йдеться про побудову системи судів за принципом спеціалізації, а не визначеною спеціалізацією суддів. Однак складно не погодитись, що апеляційні загальні суди та й Верховний Суд організовані за принципом спеціалізації судової діяльності, яка відбувається у відповідних палатах. В цьому контексті деякі дослідники обґрунтовано вважають спеціалізацію судової діяльності в апеляційних загальних судах (судові палати у цивільних і кримінальних справах) та у Верховному Суді України як інституційну спеціалізацію, а не спеціалізацію суддів. Так, зокрема, А. В. Чернушенко зазначає, що «<...> За чинним Законом «Про судоустрій України» у нашій державі як спеціалізовані діють господарські суди в областях, Київському та Севастопольському міських судах і у Верховному Суді діють спеціалізовані судові палати щодо розгляду цивільних, кримінальних та господарських справ <...>» (курсив мій – О. Г.) [12, 21].

Наявність спеціалізованих судів у системі цивільного та кримінального судочинства характерна для деяких країн Європи. Так, у ФРН у цивільному судочинстві поширена спеціалізація. Спеціальні відділення судів розглядають справи по спорах, що виникають у сфері будівництва, сільського господарства. Крім того діють палати та сенати у справах про судноплавство, торгові палати в земельних судах. В особливе провадження виокремлені справи про молодь. Ці справи розглядають певні відділення дільничних та земельних судів [12, 273]. При цьому спеціалізація за структурними підрозділами у земельних, федеральних судах вважаються спеціалізацією судів, а не суддів.

В Англії та Уельсі спеціалізація судової діяльності також реалізується через створення спеціалізованих підрозділів у Верховному суді (Апеляційний суд – кримінальне та цивільне відділення; Високий суд діє в складі трьох відділень – королівської лави, канцлерського та у сімейних справах; Суд Корони діє як вищий кримінальний суд першої інстанції і є апеляційною інстанцією для магістратських судів), а також через існуван-

ня спеціалізованих підрозділів в судах нижчої інстанції, або ж створення відокремлених спеціалізованих судів, які діють як суди першої інстанції. Відокремлених вищих спеціалізованих за однією юрисдикцією судів немає [9].

Суди графств в Англії та Уельсі відповідно до закону від 1984 р. розглядають до 90 % усіх цивільних справ. В літературі зазначається, що їх юрисдикція конкурує з Високим судом та обмежується ціною позову. Проте за згодою сторін суд графства може прийняти справу, в якій ціна позову вища від максимальної. Закон 1984 р. передбачає можливість направлення Високим судом конкретної справи до суду графства, окрім шлюбно-сімейних справ та справ про усиновлення. І навпаки, суд графства може передати справу на розгляд Високого суду на будь-якій стадії, якщо, наприклад, ціна зустрічного позову перевищує його юрисдикцію або якщо суд вважає, що в справі йдеться про складне правове питання [9, 88].

В контексті досвіду спеціалізації судової діяльності в європейських державах виникає питання: чому, наприклад, вітчизняні апеляційні загальні суди, які діють виключно в складі двох палат різної юрисдикції, законодавець визначає як загальний суд, а не спеціалізовані суди цивільної та кримінальної юрисдикції? В цьому ж аспекті виникає питання про доцільність створення окремих апеляційних судів адміністративної юрисдикції.

Оскільки носієм судової влади є виключно суддя, тому систему судів правомірно уявити як окрему соціальну систему, яка забезпечує здійснення судами правосуддя у визначених формах судочинства.

Спробуємо розглянути через призму ресурсного забезпечення можливу реалізацію проекту спеціалізації судової діяльності відповідно до запропонованого Президентом України проекту Закону України «Про судоустрій і статус судів».

Відповідно до Указу Президента України № 641/2001 від 20 серпня 2001 р. «Про Мережу та кількісний склад суддів місцевих судів» [10] з подальшими доповненнями та змінами, мережа місцевих судів загальної юрисдикції складається з 736 судів, в яких працює більше 4591 суддів. Мережа та кількісний склад суддів апеляційних судів (загальної юрисдикції), затверджених Указом Президента України № 642/2001 від 20 серпня 2001 р. [11] з подальшими змінами та доповненнями, складається з 27 апеляційних судів, в яких працює більше 1713 суддів.

За відомостями ДСА України станом на квітень 2007 р. судова система в Україні налічує 780 судів, у яких за штатом передбачено 8 тис. 585 посад суддів, а фактично укомплектовано 6 тис. 726 посад (вакантними залишаються 1 тис. 859).

Неважко порахувати, що мережа судів цивільної та кримінальної юрисдикції, що включає місцеві і апеляційні суди, складається з 763 судів, що дорівнює 97,8 % від усіх державних судів в Україні.

Проект закону «Про судоустрій і статус судів» передбачає, що суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справ (ст. 16 вказаного законопроекту). При цьому місцевий дільничний суд та окружний цивільний суд розглядає цивільні, та інші справи, віднесені до їх підсудності. Видається, що такий підхід до побудови спеціалізованих судів цивільної юрисдикції створює, принаймні, дві складних проблеми. Перша – неможливість достатньо чітко формалізувати предметну підсудність дільничного і окружного цивільного суду. Свідченням актуальності і правомірності такої тези може бути не зовсім вдалий досвід виокремлення справ за предметною підсудністю в судах адміністративної юстиції та загальних судах. Передбачається, що місцеві дільничні суди та окружні цивільні суди створюються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності. Визначення інстанційності, тобто до якого суду по першій інстанції має звертатись особа у цивільній справі, буде величезною проблемою для пересічних громадян, а це є прямим порушенням принципу доступності судового захисту. Розмежування підсудності між дільничним і окружним судом потребує суттєвих змін і доповнень до ЦПК України, який, як відомо, набув чинності п'ять років тому. Друга проблема – значне збільшення кількості судів. Поряд з місцевими дільничними судами вказаним законопроектом пропонується створити місцеві окружні суди відповідної юрисдикції. Так, окружні цивільні суди мають розглядати цивільні справи, віднесені до їх підсудності. В цьому контексті виникає питання про наявність у держави ресурсів виокремити цивільну та кримінальну юрисдикцію у систему спеціалізованих судів відповідної юрисдикції, що передбачає функціонування окремих судів. Якщо допустити, що вказані окружні спеціалізовані суди залишаться у приміщеннях місцевих загальних судів, однак необхідно буде відшукати окремі приміщення для архіву, канцелярії, апарату цих спеціалізованих судів, а також забезпечити приміщеннями найбільш численні місцеві дільничні суди. В цілому необхідно буде збільшувати чисельність апарату цих спеціалізованих судів та бюджетні витрати. Голова ДСА України зазначає, що обсяги бюджетних асигнувань на будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт приміщень судів, починаючи з 2006 р., зменшуються. Для виконання Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями на 2006-2010 роки [2] у

встановлені строки в державному бюджеті на 2008 р. потрібно було передбачити, з урахуванням недофінансування в попередні роки, кошти в сумі 939,1 млн грн. Однак бюджетом на 2008 р. для цього передбачено 20 млн. грн., що становить лише 2 % від потреби [7, 11].

Залишається невирішеною проблема інформатизації судів. Не створена єдина судова система; значна частина систем фіксування судового процесу в загальних судах підлягають списанню як морально та фізично застарілі.

На жаль, стан фінансового, матеріально-технічного забезпечення правосуддя свідчить про відсутність у держави, принаймні у короткостроковій перспективі, ресурсів на створення спеціалізованих судів цивільної юрисдикції. Бюджет на здійснення судочинства у 2007 р. загалом складав 1 млрд. 865,5 млн грн. (51,2 % від потреб судової системи); 81,3 % від загальної суми (1 млрд 289, 4 млн грн.) становили соціальні виплати (заробітна плата, інші нарахування на зарплату); 2,6 % (майже 41, 3 млн грн.) – комунальні послуги; 5,8 % (понад 92, 3 млн грн.) – капітальні видатки (будівництво, придбання житла, капітальний ремонт, реконструкція приміщень) і лише 10,3 %, що становить близько 163 млн грн. – це видатки безпосередньо на здійснення судочинства. Недофінансування видатків на утримання судів у 2006 р. становило майже 108 млн грн., що призвело до вкрай негативних наслідків для подальшої роботи судової системи у 2007 р. Бюджет на забезпечення правосуддя у 2008 р. складав 2 млрд 448, 6 млн грн., що дорівнює близько 50 % від бюджетного запиту. Структура видатків приблиз-

но така ж, як і у 2007 р., зокрема, на капітальні видатки (будівництво, придбання житла, капітальний ремонт, реконструкцію приміщень) спрямовано 6,1 % або 148, 9 млн грн. [7, 10]. Отже, з урахуванням визначених Законом можливих джерел фінансування неважко переконатися, що матеріальних ресурсів у держави для втілення концепції спеціалізованих судів, передбаченої проектом Закону «Про судову систему і статус судів» на сьогодні немає. Необхідно визнати, що на період подолання економічної кризи держава України не може забезпечити реалізацію конституційного принципу побудови системи судів загальної юрисдикції на основі їх спеціалізації шляхом утворення додаткових судових установ. При цьому можлива і доцільна побудова системи судів загальної юрисдикції на основі спеціалізації судів за галузевим критерієм та шляхом утворення відповідних палат.

З урахуванням одного з визначальних принципів побудови судової системи в державі – принципу доступності правосуддя, пропонується спеціалізацію судової діяльності здійснити в межах цивільної, адміністративної, кримінальної юрисдикції у складі місцевого загального районного, районного у містах, міського та міськрайонного суду. Таким чином, місцеві загальні суди мають розглядати усі цивільні справи, а також адміністративні, кримінальні та інші справи, віднесені до їх підсудності.

В апеляційних загальних судах окрім судової палати у цивільних справах та судової палати у кримінальних справах утворюється палата в адміністративних справах.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: Тези доповідей та наукових повідомлень учасників міжнародн. наук.–практ. конф. (25-26 січня 2007 р.) // За заг. ред. В. В. Комарова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. – 300 с.
2. Концепція Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями на 2006–2010 роки, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2005 р. № 459 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України <http://gska2.rada.gov.ua>
3. *Куйбіда Р. О.* Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи: Монографія. – К.: Атіка, 2004. – 288 с.
4. *Москвич Л. М.* Питання оптимізації функціонування судової системи // Вісник Верховного Суду України. – 2008. – № 11. – С. 40-43.
5. Організація судової влади в Україні: Навч. посібн. / І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова, В. П. Тихий та ін.; За ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. – Х.: ТОВ «Одісей», 2007. – 328 с.
6. Про судову систему і статус судів: Проект Закону України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України <http://gska2.rada.gov.ua>
7. Про стан здійснення судочинства у 2007 році та завдання на 2008 рік // Вісник Верховного Суду України. – 2008. – № 5. – С. 3-22.
8. *Сирый М. И.* Основные направления преобразования судебной системы Украины // Юридическая практика. – 1996. – № 17-18. – С. 27-31.
9. Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия. – М.: Институт международного права и экономики; Изд-во «Триада, Лтд», 1996. – 157 с.
10. Про Мережу та кількісний склад суддів місцевих судів: Указ Президента України № 641/2001 від 20 серпня 2001 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України <http://gska2.rada.gov.ua>
11. Про Мережу та кількісний склад суддів апеляційних судів загальної юрисдикції: Указ Президента України № 642/2001 від 20 серпня 2001 р. // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: <http://gska2.rada.gov.ua>
12. *Чернушенко А. В.* Судова влада і судова система України // Судова апеляція. – 2005. – № 1. – С. 9-23.