



О.В. Бурак,  
аспірантка  
(Академія адвокатури України)  
(Науковий керівник доцент О.С. Захарова)

## Організація системи спеціалізованих судів України в контексті конституційних приписів

**Ключові слова:** *судоустрій, спеціалізація судів, судова реформа.*

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Але Конституцією України не визначено, які саме органи належать до судової влади (на відміну від органів законодавчої і виконавчої влади), що стало причиною відсутності чіткого і системного бачення стратегії реформи у законотворчому процесі, непослідовних і суперечливих кроків при розбудові судової системи.

Тому саме у Конституції України потрібно визначити як органи судової влади, так і інші органи, покликані забезпечувати діяльність судів, які входять до складу судової системи. Правильно організована система судів та органів, що забезпечують її функціонування, є однією з гарантій справедливого та ефективного правосуддя в Україні, всебічного і повного судового захисту прав і свобод громадян. Існуюча система судів загальної юрисдикції, без сумніву, потребує вдосконалення з метою реалізації засад судочинства, визначених Конституцією України, міжнародних зобов'язань України щодо забезпечення права кожної особи на захист компетентним і неупередженим судом, а також з метою наближення правосуддя до громадян. Відповідно до ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Юрисдикція судів поширюється на

всі правовідносини, що виникають у державі. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції [3].

Закон України «Про судоустрій України» (ст. 1) дублює дане положення та доповнює його нормою: «Судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства» [1]. Тобто Конституція України, яка має найвищу юридичну силу, визначає лише дві юрисдикції в Україні: конституційну і загальну. Більше того, оскільки відповідно ст. 3 цього ж Закону, судову систему України складають суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України (при цьому суди загальної юрисдикції утворюють єдину систему судів), а відповідно до ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, то можна зробити висновок, що правосуддя в Україні здійснюється лише загальними судами, які мають відповідну спеціалізацію.

Оскільки проведення судової реформи в Україні є вкрай необхідним, суспільство в цілому і судді особливо загалом позитивно сприйняли Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських

стандартів, затверджену Указом Президента України від 10 травня 2006 р. Разом з тим, на переконання суддів України, реалізація деяких передбачених Концепцією положень може призвести до погіршення функціонування судової влади, руйнування судової системи в цілому або її окремих частин через послаблення дії принципу єдності судової влади, віддалення громадян від правосуддя, неадекватного збільшення фінансових витрат на утримання судів [2]. Усе це потребує внесення до Концепції істотних змін або прийняття такої Концепції в новій редакції. При цьому мають бути враховані останні наукові напрацювання з цих питань, пропозиції суддів, результати широкого обговорення.

Між тим сучасний стан невизначеності у питанні завершення судової реформи в Україні спричинено доктринальними недоліками окремих норм чинного Основного закону держави. А оскільки Конституція має найвищу юридичну силу і відповідно закони приймаються на її основі та повинні відповідати їй [3], законодавець, вдосконалюючи законодавство про судоустрій, обмежений положеннями Основного закону. Відтак сьогодні стає усе більш очевидним, що судова реформа має бути складовою реформи конституційної.

Зокрема, шляхом внесення змін до Конституції України необхідно усунути нечіткість формулювань та розбіжність між окремими положеннями Конституції щодо побудови і функціонування судової системи, чітко визначити організацію системи судів. Судді вважають доцільним побудувати в державі триланкову систему загальних судів, до якої входили б суди першої інстанції, апеляційні суди і Верховний Суд України як суд касаційної інстанції [2].

На наш погляд, правове значення принципу судової спеціалізації, визначеного ст. 125 Конституції України, полягає в тому, що саме положення цієї статті є базисним для становлення та подальшого розвитку систем спеціалізованих судів України і законодавства з питань організації та діяльності зазначених судових установ. Принцип спеціалізації в побудові системи

судів загальної юрисдикції може здійснюватися за її видами з утворенням спеціалізованих судів (галузева спеціалізація), за суб'єктною ознакою або за внутрішньою спеціалізацією суддів у межах одного неспеціалізованого суду, оскільки Концепція судово-правової реформи свого часу передбачила створення адміністративних судів та інших спеціалізованих судових установ галузевої юрисдикції в системі судів загальної юрисдикції, а також судів у справах неповнолітніх, як представників суб'єктної юрисдикції [5, 426].

Як зазначається у новітніх публікаціях, визнання нашою країною найважливіших міжнародних стандартів у галузі захисту прав людини потребує відповідного юридичного механізму забезпечення захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб. Між тим існування в Україні кількох вищих спеціалізованих судів з перспективою їх збільшення на підставі норми ч. 3 ст. 125 Конституції України про те, що вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди, вимагає доктринального переосмислення необхідності раціонального використання принципу спеціалізації судової системи з наступним вилученням з Основного закону зазначеної норми [5; 6].

В сучасній юридичній літературі існує два підходи до визначення співвідношення системи судів загальної юрисдикції та системи спеціалізованих судів. Згідно з одним, у системі судів загальної юрисдикції поряд із загальними судами виділяють спеціалізовані суди (ними можуть бути, наприклад, адміністративні, господарські суди, суди у справах неповнолітніх тощо). Вершину спеціалізованих судів увінчують вищі спеціалізовані суди. Останньою інстанцією для загальних і спеціалізованих судів є Верховний Суд України.

У відповідності до першого підходу спеціалізований суд — це створена в системі судів загальної юрисдикції самостійна судова структура, повноваження якої визначаються законом за принципом спеціалізованої компетенції з розгляду певної категорії справ, виокремлених за галузевою

чи суб'єктною ознакою, а правосуддя здійснюється за нормами відповідних галузей процесуального законодавства.

Згідно з другим підходом, систему судів загальної юрисдикції повинні складати чіткі спеціалізовані вертикалі: суди кримінальної, цивільної, адміністративної юрисдикції (перелік не є закритим). На вершині кожної вертикалі — відповідний вищий спеціалізований суд, а завершує структуру спеціалізованих судів Верховний Суд України.

Досвід цивілізованих країн з усталеними демократичними традиціями показує, що спеціалізація може відбуватися за галуззю права чи інститутом, що регулює ті чи інші суспільні відносини (галузева спеціалізація), або за суб'єктами цих відносин (суб'єктна спеціалізація). Галузеву спеціалізацію у Європі найчастіше реалізують через утворення окремих, а інколи й ієрархічно вибудованих судових установ, а суб'єктну — через організацію всередині судових органів певних підрозділів (колегій, палат, відділень) з розгляду справ за участю спеціального суб'єкта — неповнолітніх, військовослужбовців, природокористувачів, підприємців, робітників, орендарів, подружжя тощо.

Як відомо, Концепцією судівництва [4] передбачена загальна спеціалізація судової системи, створення поряд з існуючими вищими судами ще й вищих цивільного і кримінального судів. Проте якихось переконливих доказів тому, що ця система працюватиме більш ефективно, не існує. Проблеми, які сьогодні є у Верховному Суді, просто стануть проблемами вищих судів. Натомість Верховний Суд України втратить важелі впливу на практику застосування судами законодавства і не зможе забезпечити однакове застосування законів.

Створення вищих кримінального та цивільного судів призведе до необхідності створення відповідної вертикалі судів, подвоївши кількість існуючих місцевих і апеляційних судів, тобто вимагатиме додаткового створення близько 700 місцевих і 27 апеляційних судів. Очевидно, що при цьому треба буде вдвічі збільшити кількість адмі-

ністративних посад, кількість працівників апаратів судів, а подекуди і суддів, будувати нові приміщення судів тощо.

Крім цього, передбачене Концепцією судівництва створення чотирьохланкової судової системи потягне збільшення строків розгляду судових справ. До того ж, цим буде зруйновано Верховний Суд, але не вирішено проблеми, які є в правосудді.

Конституційний принцип спеціалізації судової системи України означає, що в системі судів загальної юрисдикції діють певні підсистеми судових органів, уповноважені вирішувати справи тільки певної категорії, здійснюючи правосуддя за нормами спеціальних процесуальних кодексів, уніфікованих і максимально пристосованих до розгляду категорій справ, віднесених до їх компетенції.

У відповідності з принципом спеціалізації суди мають бути організовані з урахуванням особливостей предмета судових справ за відповідною юрисдикцією та зумовленого ними особливостями виду судочинства. При цьому процедура перегляду судових рішень, незалежно від виду судочинства, має бути уніфікованою: апеляційний перегляд, касаційний, а також перегляд за виключними обставинами Верховним Судом України.

Кримінальне судочинство своїм завданням має встановлення винуватості особи у вчиненні кримінально караного діяння. Щодо кримінального судочинства пропонується законодавчо позбавити суд права направляти справи на додаткове розслідування та надавати органам досудового слідства доручення щодо пошуку доказів, установити обов'язок суду постановляти виправдувальний вирок, якщо обвинувачення не довело вини особи у вчиненні злочину. Крім того, для реалізації у кримінальному судочинстві принципу рівності сторін пропонується реалізувати принцип змагальності на стадії дізнання та досудового слідства, надавши стороні захисту процесуальні можливості для проведення альтернативного розслідування. Пропонується процесуально регламентувати інститут народних засідателів.

Адміністративне судочинство спрямовано на захист прав особи у публічно-правових відносинах від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а тому, виходячи із фактичної нерівності сторін, суд має право відступати від правил диспозитивності, витребувати докази з власної ініціативи, виходити за межі вимог сторін тощо. Повноваження судів щодо вирішення справ про адміністративні проступки та накладення адміністративних стягнень потрібно поступово обмежити і згодом повністю передати у відання адміністративних органів.

Видається, що система адміністративних судів має будуватися за принципом внутрішньої спеціалізації самого адміністративного суду. Такий підхід впливає з певної спеціалізації управлінських відносин і, відповідно, — значною відмінністю адміністративно-правових спорів. Такий принцип припускає поділ адміністративних судів усіх рівнів на колегії, палати в залежності від категорії справ (наприклад, колегія в податкових спорах, колегія в екологічних спорах тощо).

Цивільне судочинство в європейських державах прийнято розглядати як послугу держави щодо вирішення приватноправових спорів, яке повною мірою ґрунтується за засадах змагальності і диспозитивності.

Місцеві суди мають бути утвореними так, щоб їх юрисдикція охоплювала певну територію держави, виходячи з потреби наближення судочинства до людини. У відповідності з принципом інстанційності суди мають бути організовані так, щоб забезпечити право на перегляд судового рішення у суді вищого рівня. Інстанційна організація судів повинна забезпечити правосудність рішення. Тому особі має бути гарантовано право на перегляд її справи судом апеляційної інстанції з огляду на правильність установлення фактів і застосування права.

Виходячи із необхідності однакового застосування права на всій території України, після апеляційного розгляду справи особа може оскаржити судові рішення першої та апеляційної інстанції до суду касаційної інстанції. При цьому касаційний перегляд

може здійснюватися двічі: вищим судом відповідної юрисдикції та у виняткових випадках — Верховним Судом України.

Таким чином, інстанційна організація судової системи на сьогодні є чотирьохланковою, оскільки передбачає можливість розгляду справи у чотирьох судових інстанціях. Проте є очевидним, що подвійна касація шкідлива для правосуддя і є доктринальним порушенням Європейської конвенції з прав людини щодо правової визначеності судових рішень. Тому фактичне збільшення кількості судових інстанцій в Україні було недоцільним, оскільки за рахунок оскаржень надається можливість затягувати і заплутувати судові процеси, роблячи їх нескінченними. Все це не тільки не сприяє, а, навпаки, шкодить правосуддю, порушує принцип правової визначеності як один із проявів верховенства права.

Разом з тим апеляційний перегляд не може забезпечити єдності у тлумаченні та застосуванні закону, оскільки компетенції апеляційного суду обмежується межами апеляційного округу, а у державі одночасно здійснюють правосуддя декілька апеляційних судів, створюючи при цьому судову практику на підставі власних переконань.

Єдність у тлумаченні і застосуванні закону має забезпечуватися шляхом касаційного перегляду справи судом касаційної інстанції. Виходячи із завдання касаційної інстанції здійснювати перегляд справи в інтересах закону, інституційно касаційна інстанція має бути єдиною. Декілька інституцій, які на сьогодні вважаються касаційними судами, велика кількість судових складів, що здійснюють касаційний перегляд справ, ігнорування правил щодо кількісного складу суддів, які здійснюють касаційний перегляд, об'єктивно не можуть забезпечити єдності у судовій практиці та послабляють силу закону.

Твердження про те, що з причин неякісного здійснення правосуддя на рівні судів першої та апеляційної інстанції (у спеціалізованих судах — ще й касаційної інстанції) усі справи мають бути переглянуті Верховним Судом України, є не тільки хибним, але й шкідливим для правової сис-

теми держави. По-перше, це підриває авторитет нижчих судових інстанцій і фактично робить їх існування нікчемним, по-друге, за таких умов касаційні суди, і зокрема Верховний Суд, не мають змоги виконувати своє основне завдання — забезпечувати однаковість у тлумаченні і застосуванні закону, оскільки захлинуються у лавині справ.

Важливим завданням процесуальної судової реформи має бути забезпечення зміни процедури розгляду справ у касаційних судах, запровадження процедури допуску до судового розгляду з тим, щоб касаційному перегляду підлягала лише та справа, рішення в якій має принципове значення для закону і має забезпечувати його однакове тлумачення і застосування. Зокрема, зважаючи на те, що у касаційному суді, як правило, відбуватиметься вирішення питань «чистого права» (без встановлення фактів), рівень підготовки касаційних скарг і забезпечення судового процесу має бути висококваліфікованим.

Загалом інстанційна система організації судів має забезпечити виконання двох функцій: по-перше, уникнення судових помилок за рахунок повторного перегляду справи за скаргою незадоволеної сторони як з питань фактів, так і з питань юридичної кваліфікації, по-друге — забезпечення однаковості судової практики та однакового розуміння закону. Повторний перегляд справи за скаргою незадоволеної сторони як з питань фактів, так і з питань юридичної кваліфікації має забезпечуватися її апеляційним переглядом у судовій апеляційній інстанції. З тим, щоб забезпечити авторитетність апеляційного перегляду, суд, який його здійснює, має бути вищим за своїм службовим становищем, а справа має розглядатися колегіальним складом суду, причому їх кількість повинна бути більшою, ніж кількість суддів, які розглядали справу у першій інстанції.

Стосовно утворення самостійних систем податкових, митних та інших спеціалізованих судів, то це питання сьогодні є дискусійним. Між тим, на нашу думку, цю проблему доцільно вирішити шляхом запровадження відповідної спеціалізації

суддів у судах першої інстанції і створення спеціалізованих палат у складі апеляційного суду.

Підсумовуючи, зазначимо, що Конституція України передбачає спеціалізацію як принцип побудови усієї системи судів загальної юрисдикції, а не лише її частини, тому поділ судів загальної юрисдикції на загальні та спеціалізовані навряд чи можна вважати таким, що відповідає Конституції. Крім того, співзвучність термінів «суди загальної юрисдикції» і «загальні суди» нерідко дає підстави для їх змішування та сприйняття як тотожні, адже різницю між поняттями, що позначені цими термінами, за самими термінами зрозуміти неможливо. Втілення принципу спеціалізації у системі судів загальної юрисдикції вимагає утворення судів за видами судової юрисдикції, які відповідають основним галузям матеріального права та видам судового процесу. Галузевий критерій для розподілу судової юрисдикції дає можливість виділити у системі загальної юрисдикції цивільну, адміністративну і кримінальну юрисдикції. Відтак реалізація принципу спеціалізації вимагає, щоб кожний різновид судової юрисдикції здійснювали відповідні суди — цивільні, адміністративні, кримінальні, у яких на підставі суб'єктного критерію також існувала б спеціалізація суддів.

Можливість виділення цивільних судів із загальних судів обумовлена повною автономією і непов'язаністю цивільної і кримінальної юрисдикції — різними предметами і правилами судового розгляду. Виділення цивільних судів дасть можливість зробити їх більш доступними, підвищити довіру і повагу до них. Цивільні суди може бути утворено на основі загальних судів із збільшенням кількості суддів за рахунок суддів господарських судів першої інстанції. Місцеві кримінальні суди можуть бути виділені із загальних судів (судді, які спеціалізуються на розгляді кримінальних спорів, мають бути основою для виділення судів кримінальної юрисдикції). Реалізація цього підходу забезпечить більш професійне здійснення правосуддя у кримінальних справах внаслідок поглиблення спеціалізації судів,



а також позбавить апеляційні загальні суди невластивих таким судам функцій суду першої інстанції.

Важлива роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування відводиться адміністративним судам, оскільки саме на них покладається розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, де однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а іншою — орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти публічної влади при здійсненні ними управлінських функцій. Система адміністративних судів будується з урахуванням вимоги доступності їх для людей і необхідності забезпечити незалежність їхніх суддів від органів і посадових осіб місцевої влади.

Підводячи підсумок, слід вказати, що існуюча на сьогодні в Україні система здійснення правосуддя є розбалансованою, не відповідає європейським стандартам і не гарантує право особи на справедливий суд, а відтак не вважається дієвим інститутом захисту прав людини. Рівень довіри до судів з боку суспільства прирівнюється до рівня довіри до політичних інститутів і є вкрай низьким. Численні хаотичні та суперечливі законодавчі ініціативи, спрямовані на зміну системи правосуддя, свідчать про те, що процес реформування є непослідовним, а політики і фахівці не мають узгодженого бачення того, як має виглядати судова система. За таких обставин головною метою реформи має бути створення науково об-

ґрунтованої системи правосуддя в Україні. Завданнями ж є визначення шляхів удосконалення законодавства у цій сфері, усунення негативних тенденцій, що сталися внаслідок непослідовності у здійсненні попередньої судової реформи, оптимізація системи судів загальної юрисдикції, перебудова спеціалізованих судів з урахуванням світового досвіду.

Судова система має бути побудована за принципами спеціалізації, територіальності та інстанційності. При цьому передбачається, що господарські суди згодом стануть частиною судів цивільної юрисдикції. Відтак необхідно спочатку уніфікувати, а в подальшому і поєднати в одному кодексі норми цивільного і господарського процесів. Для цього в сучасних умовах є достатньо передумов, оскільки чинним ЦПК України врегульовано порядок розгляду переважно майнових спорів за участю в основному фізичних осіб, а господарським процесуальним законодавством регламентуються правовідносини такого ж виду, учасниками (суб'єктами) яких є юридичні особи і фізичні особи-підприємці, що займаються господарською (підприємницькою) діяльністю.

Варто нарешті врахувати досвід більшості європейських країн, де у мирний час військові суди не функціонують і ліквідувати інститут зазначених судів.

У відповідності з принципом спеціалізації суди мають бути організовані з урахуванням особливостей предмета судових справ за відповідною юрисдикцією та зумовленого цими особливостями виду судочинства.

### Список літератури:

1. Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27–28. — Ст. 180.
2. Заява VIII (позачергового) з'їзду суддів України «Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні» від 7 грудня 2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // [www.liga.ua](http://www.liga.ua)
3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. Затверджена Указом Президента України від 10 травня

2006 року № 361/2006 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // www.liga.ua

5. Концепція судово-правової реформи в Україні // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 30. — Ст. 426.

6. Сердюк В. Єдність судової системи в контексті судово-правової реформи / В. Сердюк // Юридичний вісник України. — 2008. — № 5.

*РЕЗЮМЕ*

В статье рассматриваются вопросы реформирования судебной системы, в частности, вопросы, связанные с системой специализированных судов.

*SUMMARY*

The article deals with the problem of reforming judicial system, in particular, questions, connected with the system of specialized courts.

*Рекомендовано кафедрою  
кримінального процесу та криміналістики*

*Подано 15.10.09*