

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РОЗБУДОВИ СУДОВИХ СИСТЕМ ТА ЇХ ФІНАНСУВАННЯ

**Валерій Чорнобук,**

*голова Апеляційного суду АР Крим, кандидат юридичних наук*

Конституція України гарантує кожному судовий захист його прав у межах конституційного, цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства України. При цьому норми, що передбачають вирішення спорів, зокрема про поновлення порушеного права, не можуть суперечити принципу рівності всіх перед законом і судом та у зв'язку з цим обмежувати право на судовий захист. Зазначені положення впливають з базових підходів, закріплених міжнародними актами у сфері прав людини. Так, відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [1] кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру чи встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.

Загальною декларацією прав людини 1948 року [2] передбачено, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією чи законом (ст. 8). Право на ефективний засіб захисту закріплено також у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (ст. 2) [3] та Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (ст. 13) [1].

Проблемам розвитку правосуддя в Україні приділяється багато уваги

представниками судового корпусу та науковцями — представниками різних галузей права. Зокрема, різні аспекти здійснення судочинства та судової влади підіймалися у працях В. Бринцева, І. Коліушка, А. Колодія, Т. Коломоєць, С. Ківалова, В. Маляренка, І. Назарова, О. Пасенюка, Д. Притики, П. Пилипчука, Н. Сібільової, В. Сіренка, О. Селіванова, В. Стефанюка, І. Шицького та багатьох інших. Водночас один з вихідних аспектів, який вимагає дослідження — це питання належного фінансування, що забезпечує гідний рівень правосуддя. Цьому питанню у науці приділено недостатньо уваги, що й пояснює актуальність такого дослідження. Його предметом є проведення порівняльного аналізу судових систем світу й України з метою виділення спільних і різних рис в їх побудові та виокремлення фінансового аспекту.

Статтею 124 Конституції України [4] закріплено, що правосуддя в Україні здійснюється винятково судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України й судами загальної юрисдикції.

Вихідними принципами, на яких будується система судів загальної юрисдикції, є принципи територіальності та спеціалізації. Своєю чергою, Закон України «Про судоустрій та статус судів» [5] як принцип, за якими буду-



ється система судів загальної юрисдикції, визначає принципи територіальності, спеціалізації та інстанційності.

Згідно зі ст. 125 Конституції України, найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Офіційне тлумачення зазначених норм міститься в Рішенні Конституційного Суду від 11.03.2010 року № 8-рп/2010 [6]. Конституційний Суд України наголошував, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості та забезпечує ефективне поновлення в правах. Відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди. Конституцією встановлено заборону на створення надзвичайних і особливих судів.

Систему судів загальної юрисдикції складають: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) вищі спеціалізовані суди; 4) Верховний Суд України. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі спеціалізовані суди, а саме — Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України.

Статтею 18 Закону України про судоустрій закріплюється, що суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Передбачено, що в судах загальної юрисдикції може запроваджуватися спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ. Крім цього, у місцевих загальних судах та апеляційних судах областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційному суді Автономної Республіки Крим діє спеціалізація зі здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх.

Зазначені засади розбудови судової системи України загалом відповідають світовим моделям, що стосуються правосуддя. Адже в більшості країн світу основні конституційні положення, що регулюють організацію судової влади, є гранично лаконічними. У них не деталізується структура загальної судової системи. Подекуди це питання взагалі не підіймається. Наприклад, Конституція Франції не містить статей щодо вищих судових інстанцій, які діють в державі — Касаційного суду і Державної ради (для системи адміністративної юстиції). На думку деяких фахівців, такий лаконізм не випадковий; він залишає певну свободу дій при реформуванні судової системи [7, 24]. При цьому у Франції майже 150 років діяв Закон про судову організацію і управління юстицією, прийнятий ще при Наполеоні Бонапарті в 1810 році.

Федеральна судова система США в основних рисах не зазнала істотних змін від часів прийняття в 1789 році Закону про судоустрій. Понад 100 років аж до 1970-х років, не мінлася судова система Великобританії. При відновленні демократичних принципів правосуддя у ФРН після закінчення Другої світової війни знову вступив в силу Закон про судоустрій 1877 року.

Більшість із названих країн та низка інших після реформування основ судоустрою в другій половині ХХ століття отримали 3-ступеневу структуру судової влади (на відміну від України, що має нині 4-ступеневу систему).

Суди першої ланки є досить диференційованими залежно від категорії справ та ступеня їх складності. Другу ланку посідають апеляційні суди, що поєднують виконання основної функції (що полягає в розгляді скарг на рішення судів першої інстанції) з організаційною та контрольною діяльністю. При цьому далеко не завжди судово-територіальний поділ збігається з адміністративно-територіальним, так як це притаманно Україні. Наприклад, у



Франції на 90 департаментів доводиться лише 20 апеляційних судів.

Третю ланку судових систем утворюють верховні суди. Вони мають статус вищого суду, що закріплюється переважно в конституціях. Низка верховних судів наділена правом конституційного контролю. Як приклад можна навести Верховний Суд США та верховні суди скандинавських країн. Натомість, Касаційний суд Італії, Касаційний суд Франції, Верховний суд Іспанії, Федеральна судова палата ФРН такого права не мають. Як і апеляційні суди, верховні суди поряд із виконанням основних судових функцій виконують також певні організаційні та контрольні функції.

Що стосується спеціалізації, то крім судів загальної юрисдикції, у багатьох країнах у межах єдиної судової системи діє мережа спеціалізованих судів. До них належать конституційні, сімейні, ювенальні (у справах неповнолітніх), податкові, екологічні, патентні та деякі інші суди. Їх призначення полягає в тому, щоби для розгляду певних категорій справ залучати різних фахівців, які дозволяють якісно забезпечувати процес правосуддя.

Особливе місце за своїм значенням у судових системах посідають конституційні суди. Як зазначають, інститут судового конституційного контролю відіграв помітну політичну роль на початку XX століття тільки у США, а після Другої світової війни став набувати ваги й у Європі. Нині він існує у двох основних формах — американській і європейській (чи австрійській). Зокрема, американська модель передбачає конституційний контроль силами судів загальної юрисдикції. Тут можливі два варіанти: або кожна судова інстанція наділяється правом такого контролю, або тільки Верховний суд. Подібна інституція поширена як у США, так і в Канаді, більшості країн Латинської Америки, в Японії, Індії, Австралії, Швейцарії, скандинавських країнах.

Своєю чергою, європейська, чи австрійська, модель припускає створення спеціального суду, що здійснює конституційний контроль. Такі суди діють в Австрії, Бельгії, Іспанії, Італії, Португалії, Російській Федерації, Франції, ФРН та інших країнах. Ця інституція склалася під безпосереднім впливом властивих європейській континентальній сім'ї права загальних установок як-то верховенства закону та підпорядкованої ролі судової практики, звідки виникає небажання наділяти правом конституційного контролю суди загальної юрисдикції [7, 26]. Така ж модель притаманна й Україні, в якій Конституційний Суд входить до судової системи країни, але є єдиним органом конституційної юрисдикції.

До сфери компетенції органів конституційного контролю відносять здебільшого перевірку рішень державних органів, розгляд внутрішніх конфліктів і конфліктів між органами державної влади. При цьому основною функцією для конституційних судів залишається забезпечення конституційної законності, що реалізується методами попереднього, поточного та наступного контролю. Варто зауважити й те, що повноваження конституційних судів є досить широкими. Вони мають право відмінити чинний закон, перешкоджати набуттю чинності законом, затвердити процедуру, що обмежує можливі майбутні дії законодавчих органів, тощо. Як вважають, та обставина, що парламенти за допомогою звичайної законодавчої процедури не можуть відмінити рішення конституційних судів, піднімає ці рішення до рівня конституційних актів, які мають часто більшу силу, ніж парламентські акти [8, 19].

Досить суттєве місце в сучасному судочинстві західних країн належить адміністративній юстиції, що залучається до загальної судової системи та має своїм призначенням розв'язання спорів, які виникають між громадянами (що об'єднаннями громадян) і ор-



ганами державного управління. У світі використовується дві моделі адміністративної юстиції — континентальна й англо-американська. Перша характеризується автономією судової юрисдикції та неабиякою мірою має рису спеціалізованих судів. Як класичний зразок цієї моделі зазвичай розглядають систему адміністративної юстиції Франції, що має найдовшу історію. В її віданні перебуває абсолютна більшість адміністративних спорів за участю громадян.

Друга, англо-американська, модель спирається на, так звані, адміністративні трибунали, органи квазісудового характеру. У США існують великі претензійний та податковий суди, що вважаються квазісудовими органами, але фактично вони є аналогічними адміністративним судам [9]. У Великобританії їх налічується близько 2 000, але багато хто із цих органів є відомчими комісіями. Інші формуються на підставі актів уряду чи певного міністерства. Діяльність трибуналів регламентована спеціальним Законом 1971 року. Вузкоспеціалізовані, не скуті формальними правилами вони здатні порівняно швидко розглядати спори [7, 28].

На інших, аніж централізованих засадах, розбудована судова система ФРН. Більшість проблем судоустрою вирішується тут не на рівні адміністративних одиниць, так званих, земель, але федеральними законами (при цьому відсутні законодавчі акти, що визначають облаштування судової системи). В основу надзвичайно складної та розгалуженої структури судової влади цієї країни покладений принцип спеціалізації судів за характером справ (загальної осудності, трудові, спеціальні, адміністративні, фінансові). Система загальних судів має чотири ланки: дільничний суд (у ньому розглядається 90 % кримінальних і цивільних справ), земельний, вищий земельний. Верховна ланка — Федеральна судова палата. Спеціальні суди складаються із трьох або двох ланок

(трудовий суд — земельний трудовий суд — федеральний трудовий суд). Конституційні суди входять до особливої системи, котру очолює Федеральний конституційний суд.

Проміжне положення між дуалістичною американською та централізованою німецькою формами судоустрою посідає судова система Канади. Провінції цієї країни мають право створення власних цивільних і кримінальних судів. У них розглядаються усі справи, зокрема й ті, що підпадають під дію федеральних законів. Загальною для всієї країни апеляційною інстанцією є Верховний суд Канади, завдяки якому в судовій системі виразно проступають риси унітарності [7, 29]. Наявність Федерального суду, що розглядає позови проти федерального уряду, робить ці риси ще виразнішими.

Зазначені вище відмінності дозволяють науковцям пропонувати різні класифікації судових систем в Європі. Зокрема, М. Ярова визначає чотири типи судових систем: основні — 1) романський (Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Бельгія); 2) германський (ФРН, Австрія), 3) англійський (Англія і Уельс) і 4) змішаний (різні моделі) — Нідерланди, Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Шотландія, Ірландія, Швейцарія [10]. При цьому приналежність до романського типу визначається такими ознаками: наявністю окремо виділеної адміністративної юстиції («адміністративний» варіант); дуалізмом судової влади; структура судів загальної юрисдикції, заснована на поділі видів правопорушень у кримінальному та цивільному праві; «розмите» розділення юрисдикцій — між загальними і спеціалізованими судами; передача деяких господарських, фінансових, трудових і соціальних спорів спеціалізованим судам та квазісудам; наявність специфічних (політичних) органів судової влади. Своєю чергою для віднесення судової системи до германського типу



## ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

потрібна наявність таких чинників: «судовий» варіант адміністративної юстиції, два рівні (федеральний і земельний) судової системи, множинність самостійних судових підсистем, суди загальної юрисдикції першої інстанції не розділяються на кримінальні і цивільні; певна юрисдикція усіх судів; відсутність квазісудів. Англійський тип судової системи покликаний забезпечити: наявність унітарності судової влади (при допущенні самостійних національних систем); особливий статус суду; звернення до застосування судів тільки з питань вистосування права; адміністративно-судовий та квазісудовий варіанти адміністративної юстиції; структуру судів загальної юрисдикції, засновану на поділі категорій кримінальних і цивільних справ і особливостей процесу, а також на поділі за принципом «місто-село»; відсутність адміністративних і ювенальних судів; складність і заплутаність юрисдикцій судів; величезна кількість квазісудів.

Те, що привертає увагу в цьому дослідженні, — це велика кількість судових інстанцій в європейських країнах. Зокрема, у ФРН кількість судів першої інстанції (дільничні суди) — 550; адміністративні суди в землях — 52; суди із трудових спорів — 124; фінансові суди — 69; суди із соціальних спорів — 69. В Англії та Уельсі 270 судів графств і 400 магістратських судів (за наявності величезної кількості позасудових органів). Усе це дозволяє погодитися із висновком, що «соціально розвинена держава не економить на правосудді, а вважає судову систему пріоритетною статтею витрат, що до того ж забезпечує оперативність і якість реалізації судової влади» [10].

Розглядаючи відмінності між розбудовою судових систем у світі, варто все ж вивести єдину для усіх рису, що має забезпечити якісне правосуддя. А саме, правосуддя не може бути дешевим. У цьому сенсі слід погодитися з

думкою А. Гусева, котрий підкреслює, що держава, яка бажає створити справді незалежний суд, має вкладати у забезпечення його діяльності такі кошти, які є необхідними, якими б великими вони не видавалися [11, 30].

Статтею 130 Конституції України закріплено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів. Відповідно до ч. 2 ст. 140 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», забезпечення функціонування судової влади припускає визначення в Державному бюджеті України витрат на фінансування судів не нижчому від рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону, а також законодавче гарантування повного та своєчасного фінансування судів. При цьому відповідно до положень ст. 51 Бюджетного кодексу України, а також статей 19 і 149 Закону «Про судоустрій і статус суддів», керівники бюджетних установ містять чисельність працівників і здійснюють фактичні витрати по заробітній платі, включаючи витрати на премії та інші види заохочень або винагород, а також матеріальну допомогу, тільки в межах фонду зарплати, затвердженого для бюджетних установ в кошторисах.

В Україні ситуація з фінансуванням судової влади, як відомо, є вкрай негативною. За статистикою останніх років українці витрачають на утримання судів у 13 разів менше від росіян, хоча населення України лише в 3 рази поступається кількості мешканців РФ [12].

Натомість, досвід фінансування європейських судових систем є іншим. Зокрема, управління судової системи Великобританії здійснює державна агенція — Судова Служба її Величності (*Her Majesty's Courts Service*), що входить до складу Міністерства



юстиції країни. У 2010 році (який взято для порівняння) державний бюджет направив на потреби служби 1,6 млрд фунтів (2, 5 млрд дол.) [13]. У загальному обсязі державних витрат судова система займає 0,25 %. Найбільша стаття витрат — зарплати судовим службовцям — становить близько 50 % від усього фінансування судів. Ще приблизно по 13 % бюджету відводиться на утримання судового майна, амортизаційні відрахування й інші витрати, що включають, відповідно до коментарів до документа, витрати на стільниковий зв'язок і різні офісні витрати.

Водночас головна проблема британської економіки, що спостерігається останніми роками, — рекордний дефіцит бюджету. З таких причин уряд екстрено переглядає державні витрати, що були розплановані на 5 років вперед, із метою їх скорочення. Це може призвести до скорочення державних службовців, зокрема й суддів. Останнім часом почали обговорювати питання щодо можливості переведення англійської судової влади на самоокупність шляхом перетворення судів Англії та Уельсу на публічну корпорацію (*public interest corporation*) [14]. Зараз цей захід як один з можливих обговорюється Міністерством юстиції Великобританії із вищими суддями країни. Кошти для утримання такої корпорації, на думку міністерства, дадуть високі мита для заможних учасників судочинства у вищих судах і, можливо, приватні інвестиції.

У Польщі фінансування судової системи в 2010 році було встановлене на рівні 5,7 млрд злотих (1, 9 млрд дол.), що становить 1,9 % від усіх державних витрат — найвищий процентний показник серед зазначених тут країн. При цьому на величину цієї частки не вплинув навіть рекордний, як і у Великобританії, дефіцит бюджету, що становив 52,2 млрд злотих (близько 18 млрд дол.) [13]. Якщо розглядати суди загальної юрисдикції, то найбільша

кількість грошових коштів спрямовується до Варшави — 706 млн злотих. Надалі йдуть Катовице (695 млн) і Гданьськ (686 млн). Крім цього, в Польщі діють окремі державні програми, в межах яких суди отримують додаткове фінансування. Наприклад, за програмою «Інвестиції в людський капітал» суди отримали у 2010 році 50,4 млн злотих, за програмою «Інноваційна економіка» — ще 7,7 млн злотих.

Як видно, зазначені показники суттєво різняться від України. Так, основною статтею видатків бюджету ДСАУ на 2014 році лишається оплата праці з нарахуваннями. Це становить 62,2 % від загального обсягу. Загальна сума, необхідна в 2014 році для виплати заробітної плати, сягає 6560,2 млн грн, що перевищує бюджетні призначення 2013 року на 3171,3 млн, або в 1,9 рази [15]. Водночас заплановані в 2013 році показники бюджету допоки не виконуються. Не дотримуються й показники бюджетних запитів, які надаються до уряду щорічно. Тож, система фінансування судової влади, що склалася на сьогодні в Україні, з одного боку, є негативною через вкрай недостатній рівень фінансування. А з іншого, вона не забезпечує ефективного використання публічних коштів й вимагає розв'язання через вироблення моделі фінансування судової влади, котра б дозволяла поєднувати належне фінансування як забезпечення незалежності судової влади, та контроль за якістю судочинства. Беручи до уваги роль судової влади в життєдіяльності держави, це питання вимагає найшвидшого розв'язання. ♦



## Список використаних джерел

1. Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 року (зі змінами та доповненнями, внесеними Протоколом № 11 від 11.05.1994 року та Протоколом № 14 від 13.05.2004 року), ратифікована Законом України № 457/97-ВР від 17.07.1997 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
2. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
3. Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права від 16.12.1966 року, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
4. Конституція України від 28.06.1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 30. — Ст. 141.
5. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2010. — № 41–42, № 43, № 44–45. — Ст. 529 (зі змінами).
6. Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2010 від 11.03.2010 року у справі № 1-1/2010 за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у статтях 125, 129 Конституції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-10>
7. Судебные системы и судопроизводство в западных странах // Отечественные записки. — 2003. — № 2 (11) — С. 24–29.
8. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жофре-Спинози ; пер. с фр. В. А. Туманова. — М. : Междунар. отношения, 1999. — 400 с.
9. Ярыгин Г. О. Судебная власть и судебная система США / Г. О. Ярыгин [Электронный ресурс]. — Режим доступа к ресурсу : [professorjournal.ru/PJGrantsPrograms/GrantMaterialsServlet?](http://professorjournal.ru/PJGrantsPrograms/GrantMaterialsServlet?)
10. Яровая М. В. Судебные системы современных европейских государств: сравнительно-правовой анализ : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. В. Яровая. — М., 2006. — 25 с.
11. Гусев А. Правосудие не может быть дешевым / А. Гусев // Отечественные записки. — 2003. — № 2 (11) — С. 30–36.
12. Беляева К. Вежливый отказ Минфина / К. Беляева // Судебно-юридическая газета. — 19 августа 2013 г. — № 31–32. — С. 5.
13. Расходы государства на суд: Россия против США, Великобритании, Украины и Польши [Электронный ресурс]. — Режим доступа к ресурсу : <http://pravo.ru/story/51894/40922>.
14. Английские суды могут стать публичной корпорацией [Электронный ресурс]. — Режим доступа к ресурсу : [http://zakon.ru/discussions/anglijskie\\_sudy\\_mogut\\_stat\\_publichnoj\\_korporaciej\\_minjust\\_ne\\_otkazyvaetsya\\_ot\\_idei\\_samoookiraemosti\\_/7627](http://zakon.ru/discussions/anglijskie_sudy_mogut_stat_publichnoj_korporaciej_minjust_ne_otkazyvaetsya_ot_idei_samoookiraemosti_/7627).
15. Гайдіна Ю. Чи знайдеться потреба місце в бюджеті? / Ю. Гайдіна [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/41935-golova\\_dsau\\_zaluchennya\\_koshtiv\\_sudovogo\\_zboru\\_na\\_finansvan.html](http://zib.com.ua/ua/41935-golova_dsau_zaluchennya_koshtiv_sudovogo_zboru_na_finansvan.html).

Надійшла до редакції 26.11.2013 року