

ДЕМ'ЯНЕНКО І. В.,
здобувач кафедри організації судових
та правоохоронних органів
(Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 343.139 (477)

ПРОБЛЕМИ НАВАНТАЖЕННЯ НА МІСЦЕВІ ЗАГАЛЬНІ СУДИ ЯК ОСНОВНУ ЛАНКУ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Автором у науковій статті досліджуються проблеми організації і діяльності місцевих загальних судів. Розглядаються показники навантаження на ці суди і суддів, які в них працюють. Формулюється висновок щодо того, що місцеві загальні суди є основною ланкою в судовій системі України.

Ключові слова: *судоустрій, судова система, місцевий загальний суд, суддя, навантаження на суддів.*

Автором в научной статье исследуются проблемы организации и деятельности местных общих судов. Рассматриваются показатели нагрузки на эти суды и судей, которые в них работают. Формулируется вывод о том, что местные общие суды являются основным звеном в судебной системе Украины.

Ключевые слова: *судоустройство, судебная система, местный общий суд, судья, нагрузка на судей.*

The author in scientific article investigates problems of organization and activity of local general courts. Indicators of load of these courts and judges which in them work are considered. The conclusion that local general courts are main link in judicial system of Ukraine is formulated.

Key words: *organization of judicial, judicial system, local general court, judge, load of judges.*

Вступ. Актуальність теми дослідження визначається тим, що місцеві загальні суди займають основне місце в судовій системі України, вони несуть основний тягар з розгляду й вирішення юридично значущих справ, у чому полягає основне призначення судової влади. В умовах реалізації судової реформи, яка триває на часі, проблеми організації та діяльності місцевих загальних судів потребують першочергової уваги як з боку законодавців, так і теоретиків і практиків у галузі права.

Проблеми організації та діяльності місцевих загальних судів були предметом наукових досліджень таких учених, як І.С. Марочкін, Л.М. Москвич, І.В. Назаров, О.М. Овчаренко, С.В. Прилуцький, С.Г. Штогун та інших дослідників. Разом із тим на сучасному етапі судової реформи ці питання не були предметом самостійних наукових досліджень.

Постановка завдання. Метою цієї наукової статті є обґрунтування статусу місцевих загальних судів як основної ланки у судовій системі України на підставі правових і теоретичних основ їх функціонування, а також конкретних показників роботи цих судів.

Результати дослідження. Відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» місцевими загальними судами є районні, районні у містах, міжрайонні, міські та міськрайонні суди. Фахівці зазначають, що місцеві суди складають першу ланку (рівень) у системі судів загальної юрисдикції. Їх також заведено йменувати основною ланкою судової



системи, оскільки вони становлять переважну більшість усіх судових органів, а також як суди першої інстанції розглядають майже всі (за незначним винятком) судові справи і є максимально наближеними до населення [1, с. 11].

Місцеві суди є судами першої інстанції і розглядають справи, віднесені процесуальним законом до їх підсудності. Процесуальним законом визначається не лише підсудність окремих категорій справ місцевим судам, а також і порядок їх розгляду. Згідно з ч. 2 ст. 22 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» місцеві загальні суди розглядають цивільні, кримінальні, адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у випадках та порядку, передбачених процесуальним законом. З огляду на те, що місцеві загальні суди загальної юрисдикції розглядають фактично всі інші види судових справ, крім тих, які розглядаються Конституційним Судом України та спеціалізованими судами, правові спори по яких регулюються різноманітними галузями права, деякі вчені пропонують називати їх «міжгалузевими» судами [2, с. 36]. Отже, вони мають найширшу підсудність і несуть основний тягар виконання функцій судової влади на території України.

Як зазначають дослідники, місцеві загальні суди, як суди першої інстанції, вирішують нині 90% цивільних та кримінальних справ [3, с. 69]. Дане положення вимагає підтвердження, яке можна здійснити на основі даних судової статистики. Так, за останні роки кількість справ і матеріалів, які надходили на розгляд до місцевих загальних судів, була різною. Приміром, у 2011 р. зберігалася тенденція до збільшення кількості справ і матеріалів, які надходили на розгляд до місцевих загальних судів, що було зумовлено значною кількістю спорів із приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян, зокрема спорів щодо соціального захисту; соціального захисту та зайнятості інвалідів; соціальних послуг. Так, протягом 2011 р. до місцевих загальних судів надійшло 7 млн. 415 тис. справ і матеріалів, що на 15,6% більше, ніж у попередньому звітному періоді (6 млн. 413 тис.). У структурі справ і матеріалів, що надійшли у 2011 р. до місцевих загальних судів, переважали ті, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства (їх частка становила відповідно 46,5%) [4]. У 2012 р. кількість справ і матеріалів, що надійшли на розгляд до місцевих загальних судів, значно зменшилась, що було зумовлено значним зменшенням надходження справ зі спорів із приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян, що розглядалися судами упродовж 2012 р. у порядку адміністративного судочинства. Так, упродовж звітнього періоду до судів першої інстанції надійшло майже 3 млн. 687 тис. справ і матеріалів, що на 50,3% менше, ніж у попередньому звітному періоді (7 млн. 415 тис.) [5]. Упродовж 2013 р. на розгляді місцевих судів перебувало понад 3 млн. 919 тис. справ і матеріалів (із них надійшло у 2013 р. понад 3 млн. 577 тис., що менше на 109,5 тис. або майже на 3%, ніж у 2012 р.). Така тенденція у 2013 р., як і в попередні періоди, зумовлена значним зменшенням надходження справ, що розглядаються у порядку адміністративного судочинства, – справ зі спорів із приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян [6]. У 2014 р. на розгляді місцевих загальних судів (місцеві суди) перебувало понад 3 млн. 206 тис. справ і матеріалів (із них надійшло у 2014 році 2 млн. 924 тис., що менше на 653,5 тис., або на 18,3%, порівняно з 2013 роком). Проте слід враховувати, що дані за 2014 р. наводяться без урахування даних судів АРК, м. Севастополя, Антрацитівського міськрайонного, Станично-Луганського районного, Кам'янобрідського районного судів Луганської області, 33 місцевих судів Донецької області, а дані щодо 16 місцевих судів Луганської області вказані станом на 30.06.2014 [7].

Для порівняння доцільно навести дані щодо надходження справ і матеріалів на розгляд апеляційних судів. Так, у 2011 р. та 2012 р. кількість справ і матеріалів, що надходили до апеляційних судів із розгляду цивільних, кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення, дещо зменшується. У 2011 р. до апеляційних судів областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційного суду Автономної Республіки Крим (далі – апеляційні суди) надійшло 441,8 тис. справ і матеріалів, що на 8,3% менше, ніж у 2010 році (481,7 тис.) [4]. У 2012 р. до апеляційних судів для перегляду в апеляційному порядку надійшло майже 330 тис. справ за апеляційними скаргами, що на 25,3% менше, ніж у 2011 р. [5] У 2013 р. у провадженні апеля-



ційних судів знаходилось 363,7 тис. справ і матеріалів (із них надійшло у 2013 р. 340,1 тис., що майже на 8 тис. або на 2,4% більше показника 2012 р.) [6]. У 2014 р. у провадженні апеляційних судів знаходилось 305,9 тис. справ і матеріалів (із них надійшло у 2014 році 285,5 тис., що на 54,6 тис., або на 16,1% менше показника 2013 року), розглянуто 284,1 тис. справ і матеріалів, залишились нерозглянутими 21,8 тис. або 7,1% справ [7].

Важливим показником, що наочно ілюструє роль місцевих загальних судів у судовій системі України, а також проблеми, які виникають перед суддями, які там працюють, є рівень навантаження на суддів. Так, середньомісячне надходження на одного суддю місцевого загального суду у 2011 р. становило 139,6 справ і матеріалів, що на 15,3% більше порівняно з аналогічним періодом 2010 року (121,1) [4]. Разом зі зміною кількості надходження справ та матеріалів у наступні роки змінилось і навантаження на суддів. Так, середньомісячне надходження на одного суддю місцевого загального суду в 2012 р. становило 69,3 справ і матеріалів, що на 50,4% менше порівняно з аналогічним періодом 2011 р. [5]. У 2013 р. середньомісячне надходження справ і матеріалів на суддю місцевого суду (відповідно до штатної чисельності суддів) становило 67,2, тобто навантаження в судах першої інстанції зменшилося на 3% порівняно з 2012 р. [6]. У 2014 р. середньомісячне надходження на суддю місцевого суду (відповідно до штатної чисельності суддів) становить 58,5 справ і матеріалів, тобто навантаження в судах першої інстанції зменшилося на 12,9% порівняно з 2013 роком (67,2 справ і матеріалів) [7].

При цьому під впливом інших негативних факторів, зокрема значної штатної некомплектованості, яка спостерігається в даний час на рівні місцевих загальних судів, передусім у сільських районах, проблема надмірного навантаження на ці суди особливо загострюється. В таких умовах надзвичайно важко втілювати на практиці внутрішню спеціалізацію місцевого загального суду та реалізувати інші принципи судової влади, що, в свою чергу, негативно позначається на забезпеченні прав особи у відповідних видах судочинства, які здійснюються у місцевих загальних судах.

Наведені показники, навіть з урахуванням їх поступового зменшення, не йдуть у порівняння з цифрами, що ілюструють роботу судів вищих інстанцій. Так, навантаження в апеляційних судах у 2011 р. порівняно з 2010 р. зменшилось на 21,6%, тобто щомісячно у 2011 р. на кожного суддю апеляційного суду надходило в середньому 23,4 справ і матеріалів (у 2010 р. – 29,8) [4]. У 2012 р. навантаження в апеляційних судах порівняно з 2011 р. зменшилось на 25,6%, тобто щомісячно у 2012 р. на кожного суддю апеляційного суду надходило в середньому 17,6 справ і матеріалів [5]. У 2013 р. середньомісячне надходження справ і матеріалів на суддю апеляційного суду становило 18, або на 2,3% більше порівняно з 2012 р., що було викликано великою кількістю клопотань про проведення негласних слідчих (розшукових) дій [6]. У 2014 р. середньомісячне надходження на суддю апеляційного суду знову зменшилося та становить 16,2 справ і матеріалів, що на 11% менше порівняно з 2013 роком (18,2 справ і матеріалів) [7].

Узагальнюючи дані показники, можна зробити висновок, що місцеві загальні суди розглядають абсолютну більшість справ, і рівень навантаження на суддів цих судів є найвищим у судовій системі України, що можна сприймати як «загальне правило». Порівняльний аналіз показує, що апеляційні загальні суди розглядають приблизно у 10 разів менше справ, ніж місцеві (в окремі роки розрив показників їх роботи становив і 15 разів), а рівень навантаження на суддів цих судів у 3–5 разів менший, ніж на суддів місцевих судів. Зауважимо при цьому, що таке порівняння не має на меті принизити роль апеляційних судів у здійсненні функцій судової влади, адже їхнє призначення інше, ніж місцевих судів. Якщо останні, як суди першої інстанції, розглядають і вирішують справу по суті, то другі, як суди вищої інстанції, перевіряють правильність застосування нижчим судом закону, а також повноту і об'єктивність установлення фактичних обставин справи, виправляючи помилки суддів нижчої інстанції та гарантуючи високу якість судочинства з огляду на більший досвід, авторитет і компетентність суддів, які там працюють [8, с. 40]. Очевидно, що предметом розгляду судів апеляційної інстанції є лише певний відсоток рішень місцевих судів як судів першої інстанції, які оскаржуються. Водночас, у своїй більшості справи, які розглядаються апеляційними судами, є апіорі більш складними, ніж ті, що вирішуються судами першої інстанції, оскільки сам факт їх оскарження свідчить про спір-



ний характер предмета розгляду. Отже, вирішення таких справ потребує більше часу і зусиль суддів, що, в свою чергу, тягне за собою необхідність зменшення навантаження на апеляційні суди. З іншого боку, слід враховувати, що розгляд справ у судах апеляційної інстанції завжди здійснюється колегіально, що веде до фактичного збільшення навантаження на суддю цього суду (наприклад, якщо справу розглядає колегія у складі 3 суддів, то фактично кожен із них задіяний у її розгляді в повному обсязі, проте статистика відображає це як 1/3 справи на суддю).

Таким чином, менша кількість справ і менший показник навантаження на суддів апеляційного суду є цілком закономірним і логічно обґрунтованим. Проте це все ж не повинно призводити до такого розриву у показниках навантаження на суддів цих ланок судової системи, як той, що був показаний вище. Очевидно, що показники навантаження на всіх суддів у судовій системі України повинні бути приблизно рівними. При цьому за основу необхідно взяти показники навантаження саме на суддів місцевих судів, а до суддів судів вищого рівня доцільно застосовувати певні коефіцієнти зменшення навантаження, розроблені з урахуванням складності і тривалості справ, які вони розглядають і вирішують.

При цьому необхідно враховувати, що законодавець передбачає таку компенсацію складності роботи суддів вищих судів при визначенні розмірів суддівської винагороди. Так, відповідно до частин 3–4 ст. 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», посадовий оклад судді місцевого суду встановлюється в розмірі 10 мінімальних заробітних плат. Посадові оклади інших суддів встановлюються пропорційно до посадового окладу судді місцевого суду з коефіцієнтом: 1) судді апеляційного суду – 1,1; 2) судді вищого спеціалізованого суду – 1,2; 3) судді Верховного Суду України, судді Конституційного Суду України – 1,3.

Підвищений рівень посадових окладів суддів вищих судів зумовлений, передусім, складністю і відповідальністю справ, які вони вирішують, і покликаний компенсувати додаткові зусилля з їхнього боку на розгляд таких справ. У таких умовах невідповідність показників їх навантаження і навантаження на суддів місцевих судів виглядає ще більш несправедливим, адже з точки зору показників навантаження на суддів підвищений розмір посадових окладів мав би встановлюватися саме для суддів місцевих судів, і, припускаючи, що за основу визначення суддівської винагороди бралось б саме навантаження на суддів, то судді місцевих судів повинні були отримувати посадовий оклад щонайменше у 3 рази більший, ніж судді апеляційних судів. У цьому контексті вважаємо, що для збалансування діяльності судової системи України показники навантаження на суддів, складність справ, які вони розглядають, а також рівень суддівської винагороди повинні корелюватися між собою.

Одним зі шляхів зменшення навантаження на суддів місцевих судів, який є найбільш простим і зрозумілим, є збільшення кількісного складу цих судів. Визначаючи кількісний склад місцевого загального суду, необхідно виходити із критеріїв, сформульованих у ч. 4 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якої кількість суддів у суді визначає Державна судова адміністрація України за погодженням з Радою суддів України з урахуванням судового навантаження та в межах видатків, передбачених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів. Слід звернути увагу, що у зазначених законодавчих положеннях не отримали повного втілення передбачені у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів пропозиції щодо того, що кількість посад суддів у місцевих судах доцільно визначати на основі розрахунку середньої кількості судових справ, яка припадає на відповідну територію, поділеної на норматив навантаження на одного суддю, який, у свою чергу, має залежати від кількості судових справ, правильному вирішенню яких суддя може приділити достатню увагу [9].

При цьому треба враховувати, що навантаження на суддів місцевих загальних судів суттєво різниться як між окремими судами, так і в розрізі регіонів. Приміром, традиційно найвище навантаження спостерігається щодо суддів місцевих загальних судів Дніпропетровської області (86,5 справ у 2012 р., 83,8 – у 2013 р., 71,7 – у 2014 р.), м. Києва (74,4 у 2013 р., 76,3 – у 2014 р.); найменше – у місцевих судах Кіровоградської (49,4 у 2014 р.) та Сумської (50 у 2014 р.) областей [4-7]. Це означає, що ДСА, а також система підготовки кандидатів на посаду судді, не досить оперативно реагують на зміни в обсязі роботи місцевих загальних судів, що



призводить до неспіврозмірного навантаження на їх працівників. Разом із тим не можна не враховувати і деякі «надзвичайні» фактори, якими останнім часом виступають проведення антитерористичної операції на сході держави, тимчасова окупація окремих територій України, переміщення внутрішніх переселенців із цих регіонів у інші тощо. Найбільш показовим у цьому відношенні є приклад Донецької області, у якій традиційно спостерігався один із найвищих рівнів навантаження на суддів місцевих судів (83,7 справ у 2012 р., 81 – у 2013 р.), проте у 2014 р. він зменшився до одного із найнижчих в Україні – 46,8, як і в сусідній Луганській області (33) [5–7].

Також зменшенню навантаження на суддів місцевих загальних судів можуть сприяти зміни визначеної законом системи судоустрою України. Це, зокрема, пов'язано зі створенням дворівневої системи місцевих судів, або ж із запровадженням інституту мирових судів. Зауважимо, що ще у Концепції судово-правової реформи в Україні від 28.04.92 передбачалося, що до системи загальних судів входять районні (міські), міжрайонні (окружні), обласні суди та Верховний Суд України. В районному (міському) суді одноособово розглядаються адміністративні, цивільні та більшість кримінальних справ. Міжрайонні (окружні) суди розглядають цивільні та кримінальні справи, які не віднесені до одноособового розгляду. Ці суди здійснюють правосуддя колегіально у складі трьох професійних суддів [10]. Проте, як зазначають дослідники, досвід функціонування в Україні міжрайонних (окружних) судів, які були створені в червні 1992 р. для розгляду справ по першій інстанції у колегіальному складі професійних суддів різних районних судів, виявився невдалим, і вони фактично самоліквідувалися із-за своєї недоцільності [2, с. 32]. Не вбачається виправданням запровадження подібної моделі і в сучасних умовах. Стосовно мирових судів, не заперечуючи важливості даних питань, наголосимо, що з огляду на теоретичну складність вказаних питань вони заслуговують окремого дослідження, яке не може бути проведене в межах даної наукової статті.

Висновки. Підбиваючи підсумок, необхідно констатувати, що як у абсолютних показниках щодо загальної кількості розглянутих справ і матеріалів, так і відносно рівня середньомісячного навантаження на суддів місцеві загальні суди і судді, які у них працюють, несуть основний тягар роботи судової системи України. Це дозволяє визначити їх як основну, базову ланку судоустрою нашої держави. Підвищенню ефективності судової системи України сприятиме збалансування навантаження на суддів різних ланок судової системи, приведення рівня кількості суддів у судах, а також суддівської винагороди у відповідність із навантаженням на суддів.

Список використаних джерел:

1. Бахрах Д. Нужна специализация судей, а не судов / Д. Бахрах // Российская юстиция. – 2003. – № 2. – С. 10–13.
2. Штогун С. Правові проблеми організації і функціонування місцевих загальних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / С. Штогун. – Х., 2004. – 204 с.
3. Руденко М. Новий судоустрій України / М. Руденко // Вісник прокуратури. – 2002. – № 4 (16). – С. 67–72.
4. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційним судом Автономної Республіки Крим у 2011 році. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html. – Заголовок з екрана.
5. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційним судом Автономної Республіки Крим у 2012 році. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html. – Заголовок з екрана.
6. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційним судом Автономної Республіки Крим у 2013 році. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html. – Заголовок з екрана.



7. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей та міста Києва за 2014 рік. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sc.gov.ua/uploads/tinymce/files/аналіз%20даних%20судової%20статистики%20щодо%20розгляду%20справ%20за%202014%20рік.doc>.

8. Лапкін А. Організація судових та правоохоронних органів України: навч. посіб. у схемах / А. Лапкін. – 4-те вид., змін. і допов. – Х. : Право, 2015. – 166 с.

9. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: схвалена Указом Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006 // Уряд. кур'єр (Орієнтир). – 2006. – № 95. – С. 1–8.

10. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.

НЕСТЕРОВИЧ В. Ф.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри
загальноюридичних дисциплін
(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка)

УДК 342.572

ПОСТМОДЕРНІ НОРМАТИВНІ ПІДХОДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ВПЛИВУ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ПРИЙНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

У статті розкрито постмодерні нормативні підходи конституційно-правових засад впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Вказано, що чинне конституційне законодавство не встигає за швидким утвердженням нових форм впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, які здебільшого засновуються на використанні електронних інструментів. Зроблено висновок, що становлення постмодерних нормативних підходів конституційно-правових засад впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів здійснюється в умовах посилення глобалізаційних, інтеграційних і міграційних процесів, активного проникнення інформаційно-телекомунікаційної сфери до процесу прийняття нормативно-правових актів та збільшення його прозорості й відкритості.

Ключові слова: *постмодерні нормативні підходи, конституційно-правові засади, вплив, громадськість, нормативно-правові акти.*

В статье раскрыты постмодернистские нормативные подходы конституционно-правовых основ влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов. Указано, что действующее конституционное законодательство не успевает за быстрым утверждением новых форм влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов, которые основаны на использовании электронных инструментов. Сделан вывод, что становление постмодернистских нормативных подходов конституционно-правовых основ влияния общественности на принятие нормативно-правовых актов осуществляется в условиях усиления глобализационных, интеграционных и миграционных процессов, активного проникновения информационно-телекоммуникационной сферы в процесс принятия нормативно-правовых актов и увеличения его прозрачности и открытости.

Ключевые слова: *постмодернистские нормативные подходы, конституционно-правовые основы, влияние, общественность, нормативно-правовые акты.*

