

**ПРИНЦИП ТЕРИТОРІАЛЬНОСТІ ПОБУДОВИ
СУДОВОЇ СИСТЕМИ
В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ
ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ**

Принцип територіальності побудови системи судів загальної юрисдикції отримав своє закріплення в Конституції України (ч. 1 ст. 125). Але, означивши їх термінологічно, Основний Закон не вказав ні на зміст, ні на критерії окреслення території дії судів загальної юрисдикції, що спричиняє існування різних підходів до з'ясування цього принципу.

Окремі аспекти визначення й законодавчого регулювання принципу територіальності побудови судової системи України й зарубіжних держав розглядалися у працях таких сучасних українських і російських учених, як В.Д. Бринцев, Ю.М. Грошевой, Р.О. Куйбіда, І.Є. Марочкін, М.М. Марченко, М.І. Мельник, С.В. Прилуцький, А.О. Селіванов, Н.В. Сібільова, В.С. Стефанюк, Д.П. Фіолевський, В.І. Шишкін та ін.

Деталізацію він отримав у Законі України «Про судоустрій України» (далі – Закон), де в

ч. 1 ст. 18 встановлюється, що система судів загальної юрисдикції будується за принципом територіальності, а в ч. 2 ст. 20 чітко зазначається, що під ним розуміється визначення статусу суду й місця його розташування відповідно до адміністративно-територіального устрою країни. Зміна останнього є підставою для утворення чи ліквідації суду (ч. 3 ст. 20).

Далі в Законі при вказівці на місцезнаходження судів завжди враховується цей принцип. Відповідно до його ст. 21 місцевими загальними судами є районні, районні в містах, міські й міськрайонні суди. Місцевими господарськими судами є господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва й Севастополя, а місцевими адміністративними судами – окружні, що утворюються в округах згідно з Указом Президента України.

У такий же спосіб межами

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

адміністративно-територіальних одиниць окреслюється територіальна юрисдикція вищестоящих судів. Так, за ст. 25 Закону апеляційними судами є загальні апеляційні суди областей, міст Києва й Севастополя, Апеляційний суд АРК, а також Апеляційний суд України (юрисдикція якого в межах передбачених законодавством повноважень поширюється на всю територію держави). Апеляційними спеціалізованими судами є апеляційні господарські й апеляційні адміністративні суди, які утворюються в апеляційних округах згідно з Указом Президента України. Територія апеляційного округу так само визначається існуючими адміністративно-територіальними межами й відповідає декільком областям. Наприклад, повноваження Харківського апеляційного господарського суду поширюються на територію Харківської й Сумської областей [6].

Що стосується адміністративних судів, то Закон закріплює однаковий порядок створення як місцевих, так і апеляційних судів: вони створюються в округах за указом Президента (ч. 2 ст. 21 і ч. 3 ст. 25), тобто місцеві й апеляційні адміністративні суди є окружними. Але аналіз відповідного указу Президента свідчить, що округи місцевих адміністративних судів повністю

збігаються з територіями областей (міст Києва, Севастополя, АРК) [7], як і місцевих господарських судів, хоча вони окружними не йменуються.

Крім місцевих та апеляційних у системі судів загальної юрисдикції діють вищі спеціалізовані суди й Верховний Суд України. До вищих спеціалізованих судів належить Вищий господарський суд України й Вищий адміністративний суд України, хоча Закон передбачає можливість створення й інших вищих спеціалізованих судів. Указані суди є касаційними, і їх юрисдикція поширюється на всю територію України.

Безпосередньо адміністративно-територіальний устрій України також має закріплення на рівні Основного Закону держави. Згідно зі ст. 133 Конституції систему адміністративно-територіального устрою України становлять АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища й села. Такий поділ має на меті забезпечити збалансованість у соціально-економічному розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 132). Місцезнаходження судів відповідно до такого поділу також сприяє досягненню зазначених завдань: суди діють практично в

усіх адміністративно-територіальних одиницях, за винятком селищ і сіл. Кожен суд, як носій судової влади, має право здійснювати свою компетенцію тільки на певній території. Існує декілька підходів до визначення останньої.

Принцип територіальності встановлює правила формування судових територій (районів, округів, дільниць), тобто певного територіального простору, на який поширюється юрисдикція конкретного суду. Цей принцип повинен забезпечити здійснення судової влади на всій території країни. Ще одне його завдання – обмежити можливість органів влади й органів місцевого самоврядування впливати на суд і суддів при винесенні ними рішень. Для досягнення зазначеного завдання бажано, щоб межі судових територій не збігалися з межами адміністративно-територіальних утворень держави. Як виняток можна розглядати тільки діяльність вищого (верховного) суду країни, юрисдикція якого поширюється на всю територію держави, тобто збігається із загальнонаціональними кордонами, або якщо йдеться про федеративну державу, де судовий округ вищого суду суб'єкта федерації може збігатися з кордонами того чи іншого суб'єкта федерації.

Сьогодні в Україні в кожній

адміністративно-територіальній одиниці створюються відповідні суди, які поширюють свою юрисдикцію в її межах (за винятком сіл і селищ). Даний підхід реалізовано в чинному Законі. За таким принципом створювалася й діяла судова система в Радянському Союзі. Судова система СРСР повністю відповідала принципам побудови командно-адміністративної системи держави. Її основу становили партійно-адміністративні структури районного, обласного й республіканського рівня. З появою нових адміністративно-територіальних утворень відповідні суди засновувалися автоматично, як і райкоми, обкоми КПРС.

Але існує й інший підхід до визначення принципу територіальності, за яким акцент необхідно робити на наближеність суду до населення, а значить, і межі судового округу мають окреслюватись, наприклад, чисельністю населення, яке проживає на певній території.

Указані підходи мають як своїх прихильників, так і тих, хто не поділяє їх. Тому принцип територіальності викликає інтерес як практиків, так і представників юридичної науки. Так, Н.В. Сібільова вважає, що принцип територіальності побудови судової системи забезпечує територіальне розмежування компетенції однорідних судів, тобто визна-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

чає межі судового округу [4, с. 97]. З нашого погляду, така думка є переконливою, оскільки акцент робиться не на адміністративно-територіальні одиниці країни, а на судові округи, межі яких можуть не збігатися з адміністративним поділом останньої.

І.Є. Марочкін переконує, що значення принципу територіальності полягає: (а) у відсутності територій, на які не поширювалася б юрисдикція суду, (б) у територіально зручному розміщенні судів, (в) в існуванні достатньої чисельності судів і суддів на території держави [4, с. 45].

Р.О. Куйбіда розглядає територіальність як децентралізацію нижчих ланок системи судів загальної юрисдикції (місцевої й апеляційної). Таким чином, кожен місцевий та апеляційний суд має свою територіальну юрисдикцію (підсудність), тобто поширення своєї компетенції на правовідносини, що виникли чи існують на тій чи іншій території. Завданням організації судів за принципом територіальності, переконує вчений, є забезпечення наближеності місцевих та апеляційних судів до населення [3, с. 35].

Д.П. Фіолевський висловлює думку, що цей принцип означає: в кожній адміністративно-територіальній одиниці країни – районі, місті (крім міст район-

ного підпорядкування), районі в місті, кількох районах чи в районі й місті – створюються місцеві суди, яким підвідомчі всі справи, які виникають у межах цієї території [11, с. 36].

В.С. Стефанюк вбачає головний сенс досліджуваного принципу в тому, щоб місцеві суди були територіально наближені до людей, щоб кожен громадянин знав, як у складній судовій системі обрати той суд, у якому він має захищати свої права. Цим вимогам, з його точки зору, відповідає існуюча система судів, побудована за адміністративно-територіальним поділом, оскільки охоплює всі регіони України, забезпечені необхідним транспортом, зв'язком тощо [9, с. 25, 26].

В.І. Шишкін доводить, що територіальна юрисдикція судів за світовою практикою може бути відокремленою від адміністративно-територіального поділу країни навіть у державах з федеративним устроєм (не говорячи вже про унітарні країни), щоб захистити суди від будь-якого впливу адміністрації [13, с. 6].

На можливість визначення території судового округу без прив'язки до адміністративно-територіального устрою вказував і В.Д. Бринцев. На його переконання, доцільно на першому рівні судової системи створити дільничні суди, які повинні ство-

рюватися й поширювати свою юрисдикцію на територію з чисельністю населення до 10000 людей [1, с. 126].

Незважаючи на те, що цілком очевидним є загальне, так би мовити, ідеальне правило про незалежність меж судового округу від адміністративно-територіального поділу країни, його надзвичайно важко реалізувати. Найчастіше не лише вищий суд держави, а й суди іншого рівня можуть мати судові округи, що збігаються з однією або декількома її адміністративно-територіальними одиницями. Щоб визначити, як може бути вирішена означена проблема, є сенс звернутися до зарубіжної практики.

Приміром, територія Італії поділяється на області, провінції й комуни, які є автономними утвореннями. Апеляційні суди у кримінальних справах поширюють свою юрисдикцію на територію провінції, а обласні адміністративні трибунали розташовуються в кожному головному місті області й розглядають справи, що виникають на її території [10, с. 146, 147]. Але в повній відповідності територіально-адміністративному устрою створюються не всі види судів судової системи Республіки.

В Угорщині згідно з ч. 1 ст. 18 Закону «Про систему су-

дочинства та судову адміністрацію» територіальність суду в основному співпадає з межами адміністративної території, на якій він знаходиться, але закон може встановити інше [8, с. 30]. Країна поділена на області, міста й муніципалітети. Столиця Угорщини ділиться на округи. Згідно з таким адміністративно-територіальним поділом діють місцеві суди (суди першої інстанції), суди прюдомів (із трудових спорів), суди окружні й регіональні, та Верховний суд Угорщини. Конституція країни передбачає створення також судів апеляційних.

Територія Республіки Польща складається з 16 воєводств, що поділяються на 308 повітів, а останні – на 2489 гмін (основні одиниці територіального самоврядування). Районні суди (перша інстанція в системі судів загальної юрисдикції) здійснюють правосуддя на території однієї або декількох гмін. Окружні (або воєводські) суди розглядають справи як суди першої або другої інстанції і створюються на території, яка щонайменше охоплює 2 районні суди [5, с. 56]. Апеляційні суди є судами третьої інстанції в цій системі, а їх юрисдикція поширюється на територію, де діє не менше 2-х окружних судів.

Судову систему Румунії згідно зі ст. 10 Закону «Про ор-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ганізацію судочинства» становлять суди першої інстанції, трибунали, апеляційні суди й Верховний суд Республіки [8, с. 6], що приблизно відповідає адміністративному поділу країни на комуни, міста й повіти. Територіальна юрисдикція судів комун установлюється розпорядженням уряду за рекомендацією міністра юстиції. Судовий округ трибуналу становлять судові округи всіх судів першої інстанції, що знаходяться на території даної адміністративної одиниці (повіту). Територіальна юрисдикція апеляційного суду поширюється на судові округи декількох трибуналів.

Територія Франції поділена на 95 департаментів, департаменти – на комуни. Система загальних судів країни включає Касаційний суд, апеляційні суди й суди, що розглядають різні категорії справ по першій інстанції. Касаційний суд очолює систему загальних судів, і його юрисдикція поширюється на всю територію держави. Територіальна юрисдикція апеляційних судів не збігається з адміністративним поділом країни, оскільки юрисдикція кожного суду поширюється на територію декількох департаментів (від 2-х до 4-х). Суди першої інстанції, що розглядають цивільні справи, діляться на трибунали великого й трибунали малого процесу, а ті, що розгля-

дають кримінальні справи, – на суди присяжних, трибунали виправні й поліцейські. Трибунали великого процесу діють, як мінімум, по одному в кожному з 95 департаментів країни, а трибунали малого процесу розташовані в головних містах усіх департаментів і всіх округів, а також у деяких великих кантонах. Суди присяжних, до виняткової компетенції яких входить розгляд кримінальних справ про тяжкі злочини, засідають у Парижі й у кожному департаменті й мають відповідні назви.

У Латвійській Республіці перед загальних судів пряму прив'язку до адміністративно-територіального устрою мають Верховний суд і районні (міські) суди, які є судами першого рівня судової системи. За ст. 29 Закону «Про судову владу» [15] окружні суди (їх 5 у Латвійській Республіці) поширюють свою юрисдикцію на територію декількох районних (міських) судів. Причому компетенція окружних судів поширюється на територію різної кількості районних (міських) судів – від 5 до 10.

Приблизно така ж ситуація в Естонії. На першому рівні судової системи держави знаходяться 14 повітових і 2 міські суди. Юрисдикція судів поширюється на територію, що відповідає району або місту. Але при цьому ст. 10 Закону «Про

суди» [14] передбачає можливість створення судів, що розглядають судові справи деяких видів без урахування району діяльності, тобто без прив'язки до адміністративного поділу країни. Окружних загальних судів в Естонії 3, і їх юрисдикція поширюється на територію декількох судів першого рівня.

У Чеській Республіці побудова судової системи практично повністю відповідає її адміністративно-територіальному поділу. Це унітарна держава, територія якої поділяється на краї (області), райони й комуни. Судову систему становлять Верховний суд, Верховний адміністративний суд, вищі суди, крайові й районні як суди загальної юрисдикції. Територіальна юрисдикція останніх 2-х повністю збігається з межами відповідних територіально-адміністративних одиниць. Водночас зазначимо, що на рівні краю органів державного управління немає, що мінімізує можливість впливу на відповідні суди з боку органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Прага, столиця країни, територіально ділиться на 10 районів. У ній функціонують один міський (прирівняний до крайового) і 10 районних міських судів [10, с. 308].

Швеція належить до країн, де територіальна юрисдикція судів визначається межами адмі-

ністративно-територіальних одиниць, але кожен судовий округ включає декілька адміністративно-територіальних одиниць. Згідно зі ст. 7 гл. 1 Конституції Швеції [2, с. 711] територія держави складається з первинних комун (міста й села) і ландстингкомун, що становлять територію округів (льонів). Округів у Швеції 24. Судових же округів налічується близько 100, що не збігається з кількістю ні комун, ні ландстингкомун. Відповідно до гл. 1, (ст. 1 ч. 2) Кодексу судових процедур Швеції [16] на території кожного судового округу діє районний суд (першого рівня, що розглядає справи по суті). Апеляційних судів 6, судові округи яких так само охоплюють всю територію країни. Очолює судову систему Верховний суд, юрисдикція якого поширюється на всю територію держави.

Як бачимо, єдиної моделі визначення територіальної юрисдикції судів у країнах Європи немає. Це питання вирішується в основному з урахуванням національних правових особливостей, історичних традицій поділу держави на адміністративно-територіальні одиниці, рівнів судової системи й судів у кожному з них, наявності (або відсутності) органів місцевого самоврядування. Уникнути повного збігу територій судових округів з межами

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

адміністративних одиниць у цих країнах не вдалося практично нікому. Але це компенсується тим, що практично в них усіх територіальна юрисдикція більшості судів поширюється на територію декількох адміністративних одиниць, або тим, що не в усіх адміністративних одиницях, на території яких функціонують суди, діють органи місцевого самоврядування.

В Україні, незважаючи на настійну критику побудови її судової системи відповідно до адміністративно-територіального устрою держави, безперечних аргументів стосовно необхідності зміни цього принципу немає. Головний докір щодо існуючої практики полягає в тому, що суди потрапляють у певну залежність від органів місцевого самоврядування й місцевих адміністрацій, на території яких вони функціонують. Наприклад, В.І. Шишкін вважає, що відокремленість територіальної юрисдикції судів від адміністративно-територіального поділу може зменшити можливості впливу адміністрації (виконавчої влади, органів місцевого самоврядування) на суди і стати однією з умов незалежності суддів від місцевої влади [12, с. 22, 23].

Але якщо вести мову про наявність такого впливу, то цю проблему, як вбачається, можна

вирішити й іншим, більш простим шляхом. Варто визначити важелі впливу органів управління на місцях та органів місцевого самоврядування на відповідні суди й через зміни у законодавстві усунути таку можливість. Якщо йдеться про те, що місцеві органи державної виконавчої влади повинні надавати суддям, які потребують поліпшення житлових умов, квартиру (як це передбачає ч. 7 ст. 44 Закону України «Про статус суддів») і це може бути використане як важіль впливу на суддівський корпус, то вирішення питань такого характеру є сенс передати органам суддівського самоврядування з гарантованим фінансуванням з Державного бюджету. Саме в такий спосіб проблема значною мірою буде вирішена. Цілком реально проаналізувати наявну ситуацію у взаємовідносинах між судами й місцевими органами влади й забезпечити незалежність судів при відправленні правосуддя виключно шляхом надання більшої самостійності органам суддівського самоврядування, тим паче, що проста зміна територіальної юрисдикції судів аж ніяк не введе їх з поля впливу органів державної влади на місцях без зміни самого характеру їх взаємодії. Але це вже проблема наступних публікацій автора даної статті.

Список літератури: 1. Брынец В.Д. Судебная власть / Правосудие / Итоги реформ 1992-2003 гг. на Украине. – Харьков: Ксилон, 2004. – 224 с. 2. Конституции государств Европы: В 3-х т. – Т. 3 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001. – 792 с. 3. Куйбіда Р.О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи. – К.: Атіка, 2004. – 288 с. 4. Організація судової влади в Україні: Навч. посібник / За ред. І.Є. Марочкина, Н.В. Сібільової. – Х.: ТОВ «Одісей», 2007. – 328 с. 5. Прилуцький С.В. Судова система Республіки Польща // Бюл. М-ва юстиції України. – 2004. – № 6 (32). – С. 53-64. 6. Про утворення апеляційних господарських судів та затвердження мережі господарських судів України: Указ Президента України від 11.07.2001 р., № 511/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 28. – С. 24. – Ст. 1243. 7. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів: Указ Президента України від 16.11.2004 р., № 1417/2004 // Уряд. кур'єр. – 2004. – № 224. 8. Система судоустрою в Румунії та Угорщині / Вісн. програми сприяння парламенту України університету Індіани. – К., 2006. – 45 с. 9. Стефанюк В.С. Судова система України та судова реформа. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 176 с. 10. Судебные системы европейских стран: Справочник / Пер. с фр. Д.И. Васильева и с англ. О.Ю. Кобякова. – М.: Междунар. отношения, 2002. – 336 с. 11. Фіолевський Д.П. Судова влада і правоохоронна система в Україні: Навч. посібник. – К.: Кондор, 2006. – 322 с. 12. Шишкін В.І. Організація судоустрою у світлі вимог ст. 6 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини // Право України. – 2000. – № 9. – С. 22-27. 13. Шишкін В.І. Судові системи країн світу: Навч. посібник: У 3-х кн. – Кн. 2. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 336 с. 14. Courts Act: Law of Estonia, 19.06.2002. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X30065K4&keel=en&pg=1&rtyp=RT&tyup=X&query=kohtute%2Bseadus>. 15. Par tiesu varu: likums Latvijas Republika ar 15.12.1992. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: http://www.at.gov.lv/files/archive/department1/par_tiesu_varu.doc. 16. The Swedish code of judicial procedure. [Електроний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/15/40/472970fc.pdf>

Надійшла до редакції 01.04.2009 р.

УДК 343.163

Д.І. Пишньов, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ВПЛИВ ПРОКУРАТУРИ НА ПРАВОЗАСТОСОВНУ ДІЯЛЬНІСТЬ КОНТРОЛЮЮЧИХ УСТАНОВ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ

В умовах сьогодення з порядку денного не сходять питання, пов'язані з функціонуванням такої специфічної сфери суспільного життя, якою є аграрний сектор еко-

номіки. Знайомлячись із різного роду публікаціями, виступами керівників держави, працівників цього сектора народного господарства, все більше схиляємось