

ДО ПИТАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

У статті проаналізовано принцип територіальності як один із передбачених Конституцією України принципів побудови системи судів загальної юрисдикції. Запропоновано авторські визначення понять «апеляційний округ», «судовий округ», які дають підстави для перегляду напрямів побудови судової системи України.

Ключові слова: *система судів загальної юрисдикції, принцип територіальності, окружні суди*

В статье проанализирован принцип территориальности как один из предусмотренных Конституцией Украины принципов построения системы судов общей юрисдикции. Предложены авторские определения понятий «апелляционный округ», «судебный округ», которые дают основания для пересмотра направлений построения судебной системы Украины.

Ключевые слова: *система судов общей юрисдикции, принцип территориальности, окружные суды*

In the article the principle of territorialness as one of the stated by Constitution of Ukraine principles of construction of general jurisdiction courts system is analyzed. Author determinations of concepts «appellate district», «judicial district» are offered, that forms the ground for the revision of directions of formation of judicial system of Ukraine.

Key words: *general jurisdiction system, principle of territorialness, district courts*

Постановка проблеми. Послідовний курс України на євроатлантичну інтеграцію спонукав необхідність створення надійної системи справедливого правосуддя у вигляді нового етапу судової правової реформи. Прийнятий 7 липня 2010 р. Верховною Радою України Закон України «Про судоустрій і статус суддів» вперше об'єднав у собі всі норми, які стосувалися правового регулювання діяльності суду і суддів, та створив умови для повноцінного функціонування судів для якісного виконання покладених на них завдань, пов'язаних із захистом прав та законних інтересів особи і громадянина. Судовий захист посідає особливе місце у загальнодержавному механізмі правових гарантій, реалізації прав і свобод особи, а також їх охорони від протиправних посягань. Так, у ст. 55 Конституції України зазначено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Стан дослідження проблеми. Визначаючи роль суду у системі судоустрою, окремі аспекти якого досліджувалися у працях провідних учених: В. Кульчицького, О. Голочко, Ю. Ткаченко, О. Білова, Л. Москович, Ю. Шемчушенко, В. Авер'янова, А. Селіванова, В. Сташиса, В. Тація, Ю. Тодики, В. Маляренко, В. Молдована, І. Марочкіна, М. Сабільової, М. Мельник та інших.

Виклад основного матеріалу. Конституційні принципи побудови системи судів загальної юрисдикції є невід'ємним складником змісту демократії. Вони узагальнюють суспільно-правові погляди народу на організацію судових органів, що знайшли своє закріплення у ч. 1 ст. 125 Конституції України, де зазначено, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації.

Для належного розуміння цього конституційного припису необхідно повне, однозначне розуміння тих термінів, які використані у тексті Основного Закону держави, зокрема терміна «принцип». Довідкова література дає кілька визначень цього поняття. По-перше, принцип – це основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; засада; основний закон якої-небудь точної науки. По-друге – це особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін. По-третє – це переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [1, с.714].

Професор А. М. Колодій зазначає, що принципи права – це явища, що не тільки пов'язують право з політикою, економікою, духовним життям суспільства, а й забезпечують єдність різних власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів [2, с.3]. Таким чином, припис, що міститься у ст. 125 Конституції України щодо побудови системи судів загальної юрисдикції є тим напрямом, якого повинні дотримуватися уповноважені особи в контексті реалізації наданого права на створення системи судів загальної юрисдикції.

В історичній ретроспективі в Україні суди створювали, як правило, в адміністративних центрах (повітах, волостях, містах, областях). Тобто судова система завжди будувалася у відповідно до адміністративно-територіального поділу держави, а стверджувати про те, що судова система будується у вказаний спосіб, можна, виходячи з того, що у ч. 3 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. передбачено, що підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна, зокрема адміністративно-територіального устрою [3]. Тут слід згадати, що в Конституції Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 30 квітня 1918 р. лише опосередковано говорилося, що територія ділиться на землі, волості і громади (ст.ст. 5, 26). Щодо

судоустрою, то у ст. 68 Статуту зазначалося, що «організація і компетенція судів та особи і мовленнєвої належності суду встановлюється законом», але в самій Конституції нічого не говорилося про створення судів [4, с.174–180].

Конституція Української СРР від 14 березня 1919 р. та Конституція (Основний Закон) Української РСР від 15 травня 1929 р. у своїх текстах взагалі не згадують про суди. У Конституції Української РСР від 30 січня 1937 р. статтею 18 визначено, що Українська РСР складається з 25 областей. Однак ці області були сформовані не відразу, а протягом певного історичного періоду.

На відміну від Конституції України 1996 р. – розділ VII Конституції Української РСР 1937 р. не містив прямої вказівки щодо побудови судової системи відповідно до адміністративно-територіального поділу держави. Однак така, умовно назвемо, прив'язка вбачається у ст. 84, де зазначалося, що правосуддя в Українській РСР здійснюється Верховним Судом Української РСР, обласними судами, спеціальними судами СРСР, які створюються за постановою Верховної Ради СРСР, народними судами. Ст. 87 опосередковано, через виборність суддів пояснює, що народні суди – це районні (міські) народні суди, тобто народні суди, створені у районах та містах [5].

Уперше на конституційному рівні саме про адміністративно-територіальний устрій України йшлося у Конституції (Основному Законі) України від 28 квітня 1978 р. (зі змінами і доповненнями). Цьому питанню було присвячено главу 8, яка носила назву «Адміністративно-територіальний устрій України».

Конституція України 1978 р. (в редакції після 24 лютого 1994 р.) чітко вказувала, як саме повинна будуватися судова система. Так, відповідно до положень ст. 149 Основного Закону загальними судами України визначалися Верховний Суд України, Верховний суд Автономної Республіки Крим, обласні суди, міжобласний суд, Київський і Севастопольський міські суди, міжрайонні (окружні) суди, районні (міські) суди, військові суди регіонів, Військово-Морських Сил і гарнізонів. Отже, створення судів прямо залежало від адміністративно-територіального поділу.

Що ж до чинної Конституції України, то ст. 132 вказує, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Така система адміністративно-територіального поділу держави повною мірою стосується судової влади, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України судова влада є частиною державної влади, а конституційна засада поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади не проявляється так чітко і конкретно, як при функціонуванні судової влади.

Для повноти дослідження необхідно звернути увагу на поняття «система», яке у довідковій літературі розуміється як, зокрема, а) форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і т. ін.), лад, режим (як форма суспільного устрою); б) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням [1, с. 207]. Отже, система – це цілісне і водночас структуроване на окремі відносно самостійні елементи явище.

Свого часу, описуючи поняття «система», вітчизняний дослідник В. М. Сагатовський зазначав, що вона є цілеспрямованою, функціуючою конструкцією, спроможною до вирішення проблемної ситуації за умови відповідних зовнішніх обставин [6, с.75-77]. Учений радянського періоду В. Г. Афанасьєв, вивчаючи особливості системи, у своїй праці «Системність і суспільство» звертав увагу на виникнення її нових якостей, що не властиві її складовим [7, с. 24]. М. Г. Гаазе-Рапопорт акцентував увагу на двох компонентах системи – сукупності об'єктів та взаємозв'язках між ними [8, с.156], а В. С. Тюттін під системою розумів сукупність пов'язаних між собою різних компонентів, що певним чином впорядковані та формують єдину множину, яка наділена новими якостями та функціями [9, с.11]. Це так би мовити, загальна характеристика поняття «система», яка є цілісним утворенням, що набуває нових інтегрованих якостей, які не є притаманними її первинним складовим, та проявляється завдяки їх взаємодії у системі, а самі складові утворюють певний зв'язок, єдність [10, с. 329].

До основного поняття «система» можна справедливо віднести і соціальну систему. На думку російських учених С. А. Саркісяна і Л. В. Голованова, соціальна система – «це не просто поєднання великої кількості одиниць, в межах якого кожна одиниця підпорядкована законам причинно-спрямованих зв'язків, а єдність відносин та зв'язків окремих частин, що детермінують можливість реалізації функції певної складності, виникнення якої стимулюється та обумовлюється існуванням структури з високим ступенем концентрації взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів» [11, с. 5–6].

Вітчизняній системі судів загальної юрисдикції, як і будь-якій системі загалом, притаманні певні ознаки, що вирізняють її з-поміж інших систем. По-перше, це особливий порядок створення суду як елемента системи та його ліквідація. По-друге, наявність спільного завдання, а саме: забезпечення кожному права на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. По-третє, наявність спільних принципів функціонування для всіх її елементів (судів). По-четверте, особливості взаємозв'язків: а) внутрішні, між її елементами (судами); б) зовнішні, між окремими елементами (судами) системи та окремими елементами інших, квазісудових систем держави та між нею й іншими системами, що існують у державі.

Українську систему судів загальної юрисдикції характеризують такі властивості як моноцентризм, ієрархічність, багаторівневість, структурованість. Ці якості судової системи, на нашу думку, необхідно

класифікувати як похідні від конституційного принципу територіальності побудови системи судів загальної юрисдикції. Стосовно більш ґрунтовного дослідження поняття моноцентризму слід зазначити, що, на відміну від біцентризму, який існував понад десять років, коли підсистему загальних судів очолював Верховний Суд України, а підсистему господарських (арбітражних) – рівний йому за статусом Вищий господарський (тоді арбітражний) суд України, тепер Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, до якої входять і вищі спеціалізовані суди зі своїми підсистемами.

Конституція України у ч. 2 ст. 125 містить припис, за яким Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Всі інші суди, зокрема вищі спеціалізовані суди, разом зі своїми підсистемами (апеляційними та місцевими судами), є судами загальної юрисдикції. Разом із Верховним Судом України вони утворюють єдину систему судів загальної юрисдикції, що і пояснює її моноцентризм.

Однак принцип моноцентризму тісно переплітається з принципом ієрархічності, що також притаманний, як ми уже зазначали, судовій системі. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» фактично нівелював адміністративну ієрархічність у судовій системі. Як вбачається з аналізу статей, якими встановлюються повноваження вищих спеціалізованих судів (ст.ст. 27, 29, 32, 34, 38, 41), Верховному Суду України, вищому спеціалізованому суду чи голові такого суду не надано право будь-якого адміністративного втручання у діяльність судів нижчого рівня. Тому про ієрархічність у судовій системі можна говорити виключно в процесуальному аспекті, тобто про обов'язковість рішень вищих судів для нижчих.

Принцип структурованості, що є похідним від принципу територіальності, означає внутрішню побудову кожного з елементів системи. Ця будова хоч і є загальною для всіх судів загальної юрисдикції, однак може в дечому різнитися. Наприклад, від кількості суддів у відповідному суді залежить наявність одного чи більше заступників голови суду.

Конституція України закріпила систему територіальної організації України, на основі якої створюються і функціонують державні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. А як зазначалося вище, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» прямо вказує на адміністративно-територіальний устрій держави як на одну з підстав створення чи ліквідації суду. Своєю чергою, у ст. 17 Закону відтворено конституційний припис щодо побудови системи судів загальної юрисдикції. Систему місцевих судів складають: а) районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди; б) місцеві господарські суди (господарські суди Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя); в) місцеві адміністративні суди (окружні адміністративні суди, а також інші суди, передбачені процесуальним законом) – ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Здавалося б, проблем з понятійним апаратом не існує. Однак, ні в юридичній, ні в суспільно-політичній літературі ми не знайдемо такого поняття, як «міськрайонний район» чи «міськрайонне місто». Отже, таким словосполученням, як «міськрайонний суд», усунуто різницю між районом та містом у сенсі адміністративного поділу.

Частиною 3 ст. 21 вводиться ще одна назва місцевих адміністративних судів – окружні адміністративні суди, що аж ніяк не узгоджується ні з приписами Конституції України, ні з ч. 3 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Крім того, ч. 3 ст. 26 Закону Президентів України надано право утворювати апеляційні округи. На жаль, ми ніде не знайдемо наукового визначення терміна «апеляційний округ». У вищевказаних статтях Конституції України (132 та 133), як і загалом у тексті Основного Закону, не міститься згадки про округи. До цього ж констатуємо, що в аспекті дослідження важливим є визначення поняття «апеляційний судовий округ». На нашу думку, *апеляційний судовий округ – це нормативно визначена частина території держави, на яку поширюються повноваження відповідного апеляційного суду, надані йому з метою перегляду рішень місцевих судів у порядку, встановленому процесуальним законодавством.*

Історія судового будівництва України має період, коли спершу вся країна, а потім її певна частина були поділені на округи. Окружні суди, які були однією з основних ланок системи загальних судів у період 1865-1917 рр. дісталися Україні в спадок від Російської імперії. Вони поширювали свою юрисдикцію на територію судового округу, який включав кілька повітів з урахуванням кількості населення та обсягу роботи. Крім того, після проголошення у листопаді 1918 р. ЗУНР на території держави було створено 12 судових округів, до складу яких увійшло 130 судових повітів. Округом була одиниця адміністративно-територіального поділу УРСР у 1923-1938 рр. Зокрема, у 1923 р. губернії, що входили до складу УРСР, були поділені на 56 округів замість існуючих повітів, які, своєю чергою ділилися на райони замість волостей. У 1925 р. губернії в Україні були ліквідовані, а округи перейшли у безпосереднє підпорядкування республіці згідно з економічними зонами (Полісся, Правобережжя, Степ). Із того часу і до їх ліквідації у 1930 р. кількість округів була різною.

Після скасування з 1 серпня 1925 р. адміністративного поділу УСРР і введення поділу території республіки на округи, губернські суди було повністю замінено окружними судами. Відповідно до «Положення про судоустрій УСРР» від 23 жовтня 1925 р., юрисдикція окружних судів поширювалась як на цивільні, так і на кримінальні справи. Вони були судами першої інстанції для розгляду кримінальних і цивільних справ, віднесених до їх підсудності, та судами другої касаційно-ревізійної інстанції для народних судів округу. Також ці суди мали повноваження органів управління народних судів, народних слідчих, судових виконавців і нотаріальних контор округу, а також здійснювали нагляд за діяльністю арбітражних і судово-земельних комісій та комісій у справах неповнолітніх правопорушників. З

переходом у вересні 1930 р. республіки на двоступеневу систему управління (район-центр) окружні суди було ліквідовано. До округів як до адміністративної одиниці повернулися в середині 30-х років з міркувань військово-стратегічного характеру. Так, у 1935-1937 рр. у районах, прилеглих до кордонів Польщі, було створено 6 округів та один округ (Старобельський) – на сході України.

Із 1938 р. по нинішній час округ як територіальна адміністративна одиниця в Україні не використовується. Однак ст. 21 Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. Президента України було наділено повноваженнями створювати в системі судів адміністративної юрисдикції окружні суди, які стали місцевими адміністративними судами, що розглядали адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування, крім справ адміністративної юрисдикції у сфері військового управління.

На підставі зазначеного Закону 16 листопада 2004 р. Указом Президента України № 1417/2004 було створено місцеві та апеляційні адміністративні суди, затверджено їх мережу та кількісний склад суддів. Таким чином, створені місцеві адміністративні суди, юрисдикція яких поширювалася на однойменну область, в Указі дістали назву окружних адміністративних судів. Вочевидь, Президент України виходив з того, що об'єднані райони області утворювали округ, у даному випадку з одним на всі райони адміністративним судом. Натомість апеляційні адміністративні суди, юрисдикція яких поширювалася на декілька областей, що також утворювали певний округ, не отримали такої назви. Чинний Закон України «Про судоустрій і статус суддів» зберіг повноваження Президента України щодо створення окружних судів.

На нашу думку, округ – це узагальнена назва для декількох адміністративно-територіальних одиниць, що об'єднані в одне ціле (територіальну одиницю) для вирішення якихось конкретних державних завдань (економічних, військових, політичних тощо). Наприклад, прикордонний округ, військовий округ, виборчий округ. Територіально округ може охоплювати як декілька районів чи їх частин, так і декілька областей чи їх частин. Так можна розглядати і округ у розумінні ч. 3 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо місцевих адміністративних окружних судів та ч. 3 ст. 26 цього ж Закону стосовно господарських та адміністративних апеляційних судів.

Якщо ж виходити з приписів ч. 2 ст. 8 Конституції України, відповідно до яких Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, то можна дійти висновку, що Законом України «Про судоустрій і статус суддів», всупереч вказаним приписам, Президенту України надано право впроваджувати не передбачені Конституцією України територіальні одиниці. Отже, окружні суди створені не за принципом територіальності і, відповідно, вони є особливими судами, створення яких не допускається ст. 125 Конституції України.

Висновки. Таким чином, територіальна організація судів місцевого рівня, повноважних вирішувати справи адміністративної юрисдикції, в діючому нормативному оформленні суперечить приписам Конституції України. Тому виникає необхідність сконструювати дефініцію поняття *судовий округ*, під яким розуміється *територія кількох районів або їх частин, об'єднаних в одне ціле (територіальну одиницю), для доступного розташування судових органів з метою вирішення по суті судових справ визначених юрисдикцій за правилами відповідного процесуального законодавства*. На нашу думку, таке визначення дає підстави для перегляду напрямів побудови системи судів загальної юрисдикції із застосуванням принципу територіальності.

Література

1. *Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / укл. В. В. Яременко та О. М. Сліпушко. – К. : Аконит, 1999. – Т.3. – 927 с.*
2. *Колодій А. М. Принципи права України / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.*
3. *Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – 12 липня.*
4. *Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції. 1917-1920 рр. : у 4 т. / П. Христюк. Прага, 1921. – Т.2. – С. 174-180.*
5. *Конституція Української РСР. Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень Уряду Української РСР. – Т. 1. К. : Держ. вид-во політ. літ. УРСР, 1963. – 790 с.*
6. *Сагатовский В. Н. Опыт построения категориального аппарата системного подхода / В. Н. Сагатовский // Философские науки. – 1976. – № 3. – С. 75-77.*
7. *Афанасьев В. Г. Системность и общество / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1980. – 368 с.*
8. *Гаазе-Рапопорт М. Г. Большие системы / М. Г. Гаазе-Рапопорт // Методологические проблемы кибернетики. – М., 1970. – С. 156.*
9. *Тюхтин В. С. Отражение, системы, кибернетика / В. С. Тюхтин. – М. : Наука, 1972. – 256 с.*
10. *Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Я. Сухарева. – М. : Советская Энциклопедия, 1984. – 415 с.*
10. *Саркисян С. А. Прогнозирование развития больших систем / С. А. Саркисян, Л. В. Голованов. – М. : Статистика, 1975. – 192 с.*