



Referințe bibliografice

1. Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009, art. 195. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=331268>. Vizitat: 15.02.2015.
2. Codul penal al României din 17 iulie 2009 (actualizat în 2014). Legea nr. 286. În: Monitorul Oficial al României nr. 510 din 24.07.2009. În vigoare din 1.02.2014. Forma actualizată valabilă din 3.02.2014. <http://e-juridic.manager.ro/articole/codul-penal-actualizat-2014-14489.html>. Vizitat: 15.02.2014.
3. Grah W. Giles. Adiministrarea justiției în comunitate. Standarde și reglementări internaționale. Ediția a II-a. București: Editura Expert, 2001, 330 p.
4. Астемиров З. А. Уголовная ответственность и наказание несовершеннолетних. Под редакцией Н. А. Стручкова. Москва: Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел, 1970, 126 с.
5. Pop T. Drept penal comparat. Partea generală. Vol. II. Cluj: Institutul de Arte Grafice „Ardeaulul”, 1923, 914 p.
6. Dongoroz V., Kahane S., Oancea I. ș.a. Explicații teoretice ale Codului penal român. Partea generală. Vol. II. Ediția a II-a. București: Editura Academiei Române, 2003, 456 p.
7. Dongoroz V. Drept penal. București, 1939, 772 p.
8. Codul familiei al Republicii Moldova nr. 1316 din 26.10.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-48 din 26.04.2001, art. 210.
9. Codul civil al Republicii Moldova, nr. 1107 din 6.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86 din 22.06.2002, art. 661.
10. Țurcanu N. Aspecte privind condițiile necesare angajării răspunderii pentru prejudiciul cauzat de copiii minori. În: Revista Națională de Drept, 2003, nr. 8, p. 47.
11. Brînză S., Stati V. Tratat de drept penal. Partea specială. Vol. I. Chișinău: S.n., 2015, 1328 p.
12. Borodac A. Manual de drept penal. Partea specială. Chișinău: S.n., 2004, 622 p.

Recenzent:
Valeriu CUȘNIR,
 doctor habilitat în drept,
 profesor universitar

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНЫХ ОБЩИХ СУДОВ КАК ОСНОВНОГО ЗВЕНА СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

Ирина ДЕМЬЯНЕНКО,

соискатель кафедры организации судебных и правоохранительных органов Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого (Украина)

SUMMARY

Problems of the organization of local general courts are investigated. The place and a role of these courts in judicial system of Ukraine is defined. Options of reforming of system of local general courts are considered. Prospects of improvement of the organization of local general courts in the context of judicial and legal reform in Ukraine are defined. Author's changes in the legislation of Ukraine on judicial system for the purpose of its improvement and increase of efficiency of activity of local general courts are offered.

Keywords: local courts, judicial system, judicial and legal reform, organization of work of court.

* * *

Исследуются проблемы организации местных общих судов. Определяется место и роль этих судов в судебной системе Украины. Рассматриваются варианты реформирования системы местных общих судов. Определяются перспективы усовершенствования организации местных общих судов в контексте судебно-правовой реформы в Украине. Предлагаются авторские изменения в законодательство Украины о судостроительстве с целью его совершенствования и повышения эффективности деятельности местных общих судов.

Ключевые слова: местные суды, судебная система, судебно-правовая реформа, судостроительство, организация работы суда.

Постановка проблемы. В контексте судебно-правовой реформы особое значение приобретает совершенствование судебной системы Украины. Основным звеном последней являются местные общие суды, несущие наибольший объем нагрузки по рассмотрению судебных дел и материалов. В связи с этим тема организации местных общих судов становится особо значимой и актуальной.

Состояние исследования. Проведенное в данной статье исследование базируется на теоретических работах украинских и зарубежных ученых, касающихся как в целом проблем судостроительства и организации судебной системы, так и вопросов функционирования местных общих судов в частности. При этом к первой группе исследователей можно отнести достаточно большое число ученых (Р. О. Куйбида, И. Е. Ма-

рочкин, Л. М. Москвич, И. В. Назаров, В. В. Сердюк и др.), тогда как ученых, предметно занимавшихся проблемами организации и деятельности местных судов, намного меньше (в частности, этим вопросам была посвящена диссертация С. Г. Штогуна). Таким образом, в сфере научного исследования данной темы имеются существенные пробелы.

Целью и задачей научной статьи является определение основных вариантов реформирования местных общих судов и на основе критического их анализа поиск наиболее оптимальной модели организации этих судов.

Изложение основного материала исследования. По единодушному мнению исследователей, местные общие суды являются основным и наиболее многочисленным звеном судебной системы [1, с. 54], поскольку они составляют подавляющее



большинство всех судебных органов, а также как суды первой инстанции рассматривают почти все (за редким исключением) судебные дела и являются максимально приближенными к населению [2, с. 11]. Местные суды являются судами первой инстанции и рассматривают дела, отнесенные процессуальным законом к их подсудности. Согласно ч. 2 ст. 22 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей», местные общие суды рассматривают гражданские, уголовные, административные дела, а также дела об административных правонарушениях в случаях и порядке, предусмотренных процессуальным законом. Учитывая то, что местные общие суды общей юрисдикции рассматривают практически все виды судебных дел, кроме тех, которые рассматриваются Конституционным Судом Украины и специализированными судами, правовые споры по которым регулируются различными отраслями права, некоторые ученые предлагают называть их «межотраслевыми» судами [3, с. 36]. Следовательно, они имеют самую широкую подсудность и несут основную тяжесть выполнения функций судебной власти на территории Украины.

В соответствии с ч. 1 ст. 21 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей», местными общими судами являются районные, районные в городах, межрайонные, городские и горрайонные суды. Таким образом, законодатель предусмотрел 5 видов местных общих судов, хотя фактически различаются они только в зависимости от административно-территориальной единицы, на которую распространяется их территориальная подсудность, тогда как объем процессуальных полномочий, организационные и другие вопросы для всех местных общих судов являются едиными. Рассматривая опыт функционирования судов низшего звена в зарубежных странах, стоит отметить, что судами первой инстанции в странах Европы выступают муниципаль-

ные суды [4, с. 245], так же они именуются в Молдове.

Таким образом, в основе построения звена местных общих судов лежит административно-территориальное деление Украины. Как отмечает Е. М. Овчаренко, наибольшее значение действие принципа территориальности приобретает при определении места нахождения местных судов, поскольку, чтобы обеспечить каждому человеку реальную возможность добраться к судебному учреждению для решения своего дела по сути, они должны быть разветвленными [5, с. 76]. Это отражается на том, что система местных общих судов соответствует системе административно-территориального устройства Украины. Согласно ч. 1 ст. 133 Конституции Украины, систему административно-территориального устройства Украины составляют: Автономная Республика Крым, области, районы, города, районы в городах, поселки и села. В соответствии с ч. 1 ст. 21 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей», местными общими судами являются районные, районные в городах, межрайонные, городские и районные суды. Это означает, что местные общие суды создаются и действуют на втором, районном уровне системы административно-территориального устройства Украины, распространяя свою юрисдикцию на поселки и села, которые содержатся в пределах соответствующего района. Поскольку они расположены с учетом административно-территориального устройства, в названии этих местных судов используется название населенного пункта, в котором они находятся. В данном контексте некоторые исследователи даже ставят под сомнение родовое название этих судов «местные суды», предлагая считать их просто «городскими судами», «районными судами» и т. д. [6, с. 20].

И хотя подобные взгляды можно считать крайними, необходимо признать, что система местных общих судов полностью соответствует системе разделения

территории Украины на районы, города, районы в городах, когда в каждом районе, городе, районе в городе создается один местный общий суд. Исключения из этого правила составляют только города с районным делением, в которых нет городского суда, зато действуют районные в городах суды, или наоборот, может существовать только городской суд, без создания районных судов, поскольку их одновременное присутствие является неоправданным из-за дублирования работы и невозможности разграничения территориальной подсудности; второе исключение представляют горрайонные и межрайонные суды, которые распространяют свое действие на город и прилегающий к нему сельский район, то есть отдельного районного суда в таких условиях не создается (относительно горрайонных судов) или на два или более смежных района (межрайонные суды).

Таким образом, основным фактором, который лежит в основе построения местных общих судов как звена судебной системы Украины является административно-территориальное устройство страны: создание новых районов или городов, объединение нескольких административно-территориальных единиц этого уровня ведут к созданию или ликвидации местных общих судов. Рассматривая связь административно-территориального устройства государства и построения судебной системы, ученые выделяют два подхода: первый - когда каждая административно-территориальная единица имеет свои соответствующие судебные органы; и второй - когда структура судебных органов теоретически не должна совпадать с административно-территориальным устройством государства, и подчеркивают, что «привязка» судебной системы к административно-территориальному устройству обеспечивает так называемую «физическую доступность» суда для населения, то есть возможность лица беспрепятственно и



без лишних финансовых и организационных затрат добраться до необходимого ему суда [5, с. 79]. Ведь районный центр отвечает разумным требованиям, в соответствии с которыми в отношении расположения суда необходимо выбирать населенный пункт, к которому ближе и удобнее добираться из других мест, подпадающих под его территориальную юрисдикцию [7, с. 58]. Основным преимуществом такой модели является то, что вся инфраструктура государства – связь, транспорт, пути сообщения – также построена с учетом административно-территориального устройства, что дает возможность каждому человеку без значительных затрат времени и средств обратиться за защитой своих прав к своему суду [8, с. 869].

У подобной модели находятся и оппоненты, например В. И. Шишкин, взяв за основу опыт США, Германии, Франции и других развитых стран, доказывает, что принцип территориальности необходимо трактовать как признак не административный, а географический. При этом он считает, что обособленность юрисдикции судов от административно-территориального деления должна уменьшить возможности влияния органов исполнительной власти и органов местного самоуправления на суды и, таким образом, обеспечить их независимость [9, с. 4]. С. Г. Штогун считает целесообразным с целью недопущения попыток подчинить деятельность местных судов органам власти предусмотреть их функционирование не в соответствии с административно-территориальным делением, а по судебным округам, которые включали бы в себя части разных административных районов [3, с. 38].

Таким образом, в основе этих суждений лежит стремление обеспечить независимость судов от местных органов власти. Однако следует учитывать, что угроза их независимости при существующем построении судебной системы является в большей степени

гипотетической, тогда как отказ от привязки местных общих судов к территориальному устройству государства влечет за собой реальную угрозу принципу доступности судебной власти.

Также следует заметить, что в перспективе, после вступления в силу изменений в Конституцию Украины относительно децентрализации, систему административно-территориального устройства Украины будут составлять общины, районы и регионы [10]. Это допускает возможную корректировку системы местных судов, в частности, появления их на уровне общин. Однако, поскольку деление на районы сохраняется, то основным видом таких судов все же будут оставаться местные районные суды, тогда как создание судов на уровне общин является дискуссионным вопросом, который уже достаточно давно обсуждается учеными и законодателями в контексте создания двухуровневой системы местных общих судов.

В связи с этим следует обратить внимание, что в программных документах судебно-правовой реформы постоянно поднимался вопрос о необходимости реформирования системы местных общих судов. Так, еще в Концепции судебно-правовой реформы в Украине от 28.04.92 предполагалось, что в систему общих судов входят районные (городские), межрайонные (окружные), областные суды и Верховный Суд Украины. В районном (городском) суде единолично рассматриваются административные, гражданские и большинство уголовных дел. Межрайонные (окружные) суды рассматривают гражданские и уголовные дела, которые не отнесены к единоличному рассмотрению. Эти суды осуществляют правосудие коллегиально в составе трех профессиональных судей [11]. Однако, как отмечают исследователи, опыт функционирования в Украине межрайонных (окружных) судов, которые были созданы в июне 1992 г. для рассмотрения дел по первой ин-

станции в коллегиальном составе профессиональных судей различных районных судов, оказался неудачным и они фактически самоликвидировались из-за своей нецелесообразности [3, с. 32].

В Концепции совершенствования судопроизводства для утверждения справедливого суда в Украине в соответствии с европейскими стандартами от 10 мая 2006 г. [12] предлагалось введение двухуровневой структуры местных судов, что, по мнению ее разработчиков, обусловлено оптимальным сочетанием критериев доступности судов и независимости судей. Так, предполагалось, что на первом, наиболее приближенном к людям уровне – района или города – действуют местные суды, которые решают в первой инстанции гражданские, несложные уголовные и административные дела в соответствии со специализацией судей. Организация судов не должна зависеть от организации местного самоуправления. В случае образования нескольких судов в городах с районным делением нецелесообразно привязывать юрисдикцию этих судов к территории района, поскольку решение органа местного самоуправления о реорганизации районов заставляет менять количество таких судов, даже при отсутствии объективной потребности в этом. В городе с районным делением могут быть образованы участковые суды с определением территориальных границ их юрисдикции. Для второго уровня организации местных общих судов следует, по мнению разработчиков Концепции, создать (путем выделения из существующих общих апелляционных судов) окружные уголовные суды для рассмотрения некоторых категорий сложных уголовных дел. В этих судах должен функционировать суд присяжных. Считалось, что реализация этого подхода обеспечит более профессиональное правосудие по уголовным делам в результате углубления специализации судов, а также избавит апелляционные общие суды от несвойственных им функций суда первой инстанции. Кроме



того, образование окружных уголовных судов должно было стать первым шагом к созданию системы специализированных уголовных судов.

Подобные предложения содержатся также в Концепции реформирования криминальной юстиции Украины от 8 апреля 2008 г., которая предусматривала, что все дела о преступлениях по первой инстанции должны рассматриваться местными судами, в системе которых целесообразно выделить отдельные суды, которые будут рассматривать дела об особо тяжких преступлениях и функционировать в городах, где есть следственные изоляторы. Отдельные категории дел, определенные законом, эти суды будут рассматривать с участием присяжных [13].

Подобную модель поддерживали и украинские ученые, в частности, Ю. М. Грошевой, который писал о необходимости отнести к юрисдикции местных общих судов рассмотрение всех категорий дел, в т. ч. и тех, которые рассматриваются апелляционными судами. В свою очередь, сложность рассматриваемых ими дел, специфика организационного обеспечения их рассмотрения обуславливают, по мнению исследователя, необходимость создания местных окружных судов, к юрисдикции которых следует отнести рассмотрение этих дел по первой инстанции [14, с. 8].

Примером практического воплощения подобной модели можно считать опыт Российской Федерации, где низшее судебное звено разделена на две: мировые суды и районные (городские) суды. В частности, мировые суды рассматривают уголовные дела о преступлениях, за которые может быть назначено наказание не более двух лет лишения свободы, дела о расторжении брака, трудовые споры и др. [15, с. 345]. Следует отметить, что идея создания мировых судов имеет теоретическое обоснование и в Украине. Так, по мнению В. Я. Тация, украинские органы судебной власти перегружены гражданскими и уголовными делами, что меша-

ет создать нормальный судебный процесс. Поэтому судебную систему необходимо разгрузить за счет мировых судей – судей низшего звена, которые могли взять на себя 30-40% гражданских и уголовных дел. Такая практика широко применяется в других странах и уже была в отечественной истории судебной системы. Кроме того, институт мировых судей дал бы возможность формировать судебный корпус [16]. На аналогичных позициях стоит и А. С. Цыбуляк-Кустевич, которая отмечает такие положительные результаты деятельности мировых судов, как разгрузка местных судов и повышение качества рассмотрения ими своих дел [17, с. 58].

На наш взгляд, создание мировой юстиции в Украине на данном этапе является преждевременным. В частности, для положительного решения данного вопроса необходимо предварительно разрешить такие проблемы: поиск источника финансирования для мировых судов и судей; порядок назначения мировых судей; требования к кадрам мировых судей; определение территориальной и предметной юрисдикции мировых судов; порядок обжалования решений, принимаемых мировыми судьями, и многое другое.

Очевидно, что с созданием мировых судов нагрузка на местные суды значительно уменьшится, так как они возьмут на себя основное бремя малозначительных дел и материалов, будут использовать в своей деятельности примирительные процедуры и т. д. Вместе с тем, следует понимать, что при такой модели местные суды будут выступать высшей инстанцией для мировых судов. При этом пересмотр решений последних также может отнимать значительное время и усилия судей местных судов, которые помимо основной своей функции – разрешения дел по суду, будут обязаны проверять законность и обоснованность решений мировых судей, исправлять допущенные ими ошибки и т. п. При таких условиях реальной разгрузки местных судов может не получиться, и они, напротив,

могут получить дополнительное бремя в лице мировых судов.

Изложенное не означает отрицания автором идеи мировой юстиции, а скорее является основанием для научной дискуссии по этому вопросу. Поскольку предложения относительно разделения местных судов на два уровня до сих пор не нашли поддержки законодателя, они остаются одним из возможных вариантов реформирования системы местных общих судов в Украине. Точно так же и введение мировой юстиции в правовое поле Украины остается делом неопределенной перспективы. Во всяком случае, любые законодательные инициативы в этом направлении должны базироваться на достаточном теоретическом фундаменте, который пока что отсутствует.

Выводы. Подводя итог, можно сделать вывод о том, что радикальное реформирование местных общих судов как основного звена судебной системы Украины является преждевременным и недостаточно оправданным с точки зрения обеспечения принципов доступности судебной власти и территориальности судостроительства. Таким образом, пути усовершенствования работы местных общих судов следует искать в у повышении эффективности их деятельности, достаточном кадровом, финансовом и материальном обеспечении этих судов.

Литература:

1. Лапкін А. В. Організація судових та правоохоронних органів України: навч. посіб. у схемах / А. В. Лапкін. – 4-те вид., змін. і допов. – Х.: Право, 2015. – 166 с.
2. Бахрах Д. Нужна специализация судей, а не судов / Д. Бахрах // Российская юстиция. – 2003. – № 2. – С. 9-11.
3. Штогун С. Г. Правові проблеми організації і функціонування місцевих загальних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / С. Г. Штогун. – Х., 2004. – 204 с.
4. Шишкін В. І. Судові системи країн світу / В. І. Шишкін. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 336 с.
5. Овчаренко О. М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: Монографія / О. М. Овчаренко. – Х.: Право, 2008. – 304 с.



6. Коваль В. Актуальні проблеми функціонування судової системи України / В. Коваль // Право України. – 2003. – № 10. – С. 20-24.

7. Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи: Монографія / Р. О. Куйбіда. – К.: Атіка, 2004. – 288 с.

8. Конституція України: Наук.-практ. комент. / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. Наук України. – 2-ге вид., перерол. і допов. – Х.: Право, 2012. – 1128 с.

9. Шишкін В. Організація судоустрою у світлі вимог статті 6 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини // Право України. – 2000. – № 1. – С. 4-8.

10. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/work/item/id/10>. – Заголовок з екрана.

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

12. 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.

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 08 квітня 2008 року № 311/2008. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Заголовок з екрана.

14. Грошевий Ю. М. Актуальні проблеми судоустрою і судочинства в Україні // Університетські наукові записки. – 2007. – № 1. – С. 6-12.

15. Клеандров М.И. Судебные системы государств участников СНГ. – М.: Юрист, 2002. – 263 с.

16. Тацій В. Розвантажити суди допоможуть мирові судді [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slk.kh.ua/news/vlada/rozvantazhiti-sudi-dopomozhut-mirovi-suddi---vasil-tatsij-.html>.

17. Цибуляк-Кустевич А.С. Принципи побудови судової системи України та їх вплив на доступність правосуддя // Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича. – 2007. Вип. 385. – С. 57-62.

PRINCIPIILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN UNITĂȚILE ADMINISTRATIV-TERITORIALE CU STATUT SPECIAL DE GUVERNARE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Denis BOAGHI,

doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Good governance administratively-territorial units depends on the principles underlying the organization of the territory which, in turn, be the subject of discussions focused on efficient delivery forms and structures of territorial administration.

Keywords: principles, unit administrative-territorial, administrative-territorial unit with special status

* * *

Buna administrare a unităților administrativ-teritoriale depinde de principiile puse la baza organizării teritoriului, care, la rândul lor, constituie obiectul discuțiilor axate pe formele și structurile de realizare eficientă a administrării teritoriului.

Cuvinte-cheie: principii, unitate administrativ-teritorială, unitate administrativ-teritorială cu statut special

Introducere. Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale cu statut special trebuie să răspundă unor exigențe sporite legate de buna gestionare a problemelor colectivităților locale. Din aceste considerente rezultă principiile potrivit cărora este organizată și funcționează administrația publică locală din Republica Moldova.

Buna administrare a unităților administrativ-teritoriale cu statut special depinde de principiile puse la baza organizării teritoriului, care, la rândul lor, constituie „obiectul discuțiilor axate pe formele și structurile de realizare eficientă a administrării teritoriului, iar rațiunea reorganizării acestuia constă în eficiența realizării intereselor locale” [6, p. 199].

Conform prevederilor Constituției Republicii Moldova, Cărții Europene a Autonomiei Locale și Legii administrației publice locale, administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul *principiilor descentralizării, autonomiei locale, desconcentrării*

serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Aplicarea acestor principii nu poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al R. Moldova.

Materiale utilizate și metode aplicate. Metodele utilizate sînt analiza, sinteza, comparația, investigația științifică. Materialele folosite sînt: legislația în domeniu a Republicii Moldova, a României, a Federației Ruse, monografi, tratate etc.

Rezultate obținute și discuții. Potrivit art. 109 din *Constituția Republicii Moldova*, administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia locală are în vedere atît organizarea și funcționarea administrației publice locale, cît și managementul