

УДК 347.9(477)

**В. Решота**

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ МИРОВИХ СУДДІВ В УКРАЇНІ**

**Розглянуто питання необхідності та можливості формування інституту мирових суддів в Україні. Досліджено історичні передумови, зарубіжний досвід існування та функціонування цього інституту, а також проаналізовано доцільність його створення в Україні, враховуючи специфіку правової системи України. Виявлено проблеми та недоліки законопроектів щодо інституціоналізації мирових суддів в Україні.**

**Ключові слова:** мировий суддя, судоустрій, правосуддя, місцеве самоврядування.

Після проголошення незалежності в Україні постійно триває конституційний процес. У 1996 р. була прийнята Конституція України, однак вже у 2004 р. вона зазнала істотних змін та доповнень. Ці зміни внесли корективу щодо форми державного правління України, були перерозподілені повноваження між основними органами держави, змінений порядок формування Кабінету Міністрів України. Однак зазначені зміни не були дієвими, наперед в умовах політичної кризи, в якій кожний закон може стати об'єктом зловживань, зняряддям боротьби за владу. Нестабільність політичних домовленостей, відсутність політичної єдності призвели до значної критики існуючої Конституції України, яка звичайно не є досконалою, однак яким би закон не був досконалим, якщо його не застосовують, якщо шукають прогалини у ньому або використовують у своїх інтересах, то він ніколи не зможе стати стабілізатором у суспільстві. Тим не менше, на сьогодні відбувається черговий етап пошуку нової оптимальної конституційної моделі для України, який характеризується чималою кількістю конституційних проектів від різних політичних сил. Президент України, зокрема, виступає активно за прийняття нової редакції Конституції України і для ознайомлення громадськості із черговим її проектом видав Указ Президента України “Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” № 671/2009 від 25.08.2009 р., що започаткувало публічні обговорення проекту на території всієї держави.

Новий проект Конституції України вносить істотні зміни та навіть кардинально змінює деякі інститути держави. Багато дискусій відбувається щодо змін законодавчої та виконавчої гілок державної влади, місцевого самоврядування. Нами ж запропоновано охарактеризувати норми нової редакції Конституції України щодо проблем та перспектив запровадження інституту мирових суддів в Україні. Актуальність запропонованої теми зумовлена необхідністю дослідити ті зміни та доповнення, що змінюють існуючу систему правосуддя в Україні.

Інститут мирових суддів досить детально вивчався здебільшого в історичному контексті, що ж стосується проблем запровадження його у сучасній Україні, то є новим та малодослідженим явищем, що зумовлює необхідність його вивчення. Над зазначеною темою працювали О. Гетманцев, В. Кампо, Ю. Кольченко, В. Соколова, В. Тертишник, О. Холод, Д. Шигаль, В. Шишкін та інші.

Мета дослідження – проаналізувати проблеми та перспективи запровадження інституту мирових суддів в Україні за проектом закону України “Про внесення змін до Конституції України” та таких законопроектів.

Реалізація поставленої мети обумовила необхідність вирішення таких завдань:

- визначити передумови внесення змін та доповнень до Конституції України щодо запровадження інституту мирових суддів;
- дослідити зарубіжний досвід участі народу у здійсненні правосуддя;
- проаналізувати зміни та нововведення, що стосуються виборних мирових суддів;
- виявити можливість запровадження мирових суддів, проблеми та недоліки існуючих законопроектів, що це передбачають.

Об’єктом дослідження є теоретичні засади становлення і розвитку судової системи та правосуддя в Україні, а предметом – інститут виборних мирових суддів.

Розділ VII проекту закону України “Про внесення змін до Конституції України” передбачає, що участь народу у здійсненні правосуддя реалізується через виборних мирових суддів та присяжних [1]. Оскільки у вітчизняній науці багато є досліджень щодо інституту присяжних, вважаємо за необхідне особливу увагу звернути на новий для українського законодавства інститут виборних мирових суддів.

Інститут мирових суддів відомий з часів Судових статутів 1864 р. на території Російської імперії, які обирались на три роки повітовими земськими зборами чи міськими думами у містах. До них ставились вимоги: майновий цenz, середня чи вища освіта і три роки роботи на посаді, де можна було отримати досвід із розгляду судових справ. Ці мирові судді розглядали дрібні кримінальні порушення та цивільні справи, керуючись своїм внутрішнім переконанням, що побудоване на сукупності обставин, виявлених при розгляді справи.

Зарубіжний досвід підтверджує лише те, що моделі як судоустрою загалом, так і системи мирових суддів у різних правових системах дуже різні. До того ж, амплітуда відмінностей така, що коли, наприклад, в Італії мировий суддя не є професійним юристом і розглядає лише цивільні справи з невеликою сумою позову, то в Ізраїлі мировий суддя – професійний юрист, який крім цивільних і сімейних розглядає кримінальні справи і може призначити покарання у вигляді позбавлення волі на термін до семи років; якщо в Бразилії мирових суддів обирає населення прямим, загальним і таємним голосуванням, то в Новій Зеландії їх призначає генерал-губернатор; якщо в Російській Федерації (далі – РФ) районний суд є вищою судовою інстанцією для мирових судів, то в Південно-Африканській Республіці (далі – ПАР) рішення мирового суду є остаточним і перегляду не підлягає.

У світі відомий різний порядок обрання (призначення) на посади мирових суддів:

а) обираються населенням (Бразилія, Венесуела, деякі штати США, деякі суб’єкти РФ, деякі кантони Швейцарії);

б) призначаються чи обираються (у деяких суб’єктах Російської Федерації – представницьким (законодавчим) органом на п’ятирічний термін; деяких штатах США – губернатором; деяких кантонах Швейцарії – вищими судовими інстанціями або радами кантонів на різні терміни; в Австралії – відповідними органами виконавчої влади довічно або до досягнення певного віку; Іспанії – Вищим судом правосуддя певної адміністративно-територіальної одиниці на чотири роки; Канаді –

владою провінцій; Новій Зеландії – генерал-губернатором; Люксембурзі – великим герцогом довічно; Уругваї – Верховним судом на чотири роки).

Вимоги до осіб, що можуть обіймати посаду мирового судді:

а) мирові судді можуть не мати юридичної освіти (Англія та Уельс, Іспанія, ПАР, США, Австралія – у деяких штатах від них вимагається пройти спеціальні курси) і працюють вони, як правило, на безоплатній основі;

б) мирові судді є професійними суддями з фаховою юридичною освітою (інші країни).

Важливим є також питання можливості та порядок оскарження рішень мирових суддів:

а) скарги на рішення мирових судів розглядають суди, що є основною ланкою судової системи (Бельгія, Греція, Ізраїль, Іспанія, Сирія, Уругвай), при цьому деякі рішення мирових судів є остаточними і апеляційному оскарженню не підлягають (Кувейт – рішення в позовах до 1 тис. динарів; Люксембург – рішення у цивільних і торговельних справах);

б) рішення мирових судів можуть бути оскаржені (залежно від їхнього виду) – до суду першої інстанції, до апеляційного чи касаційного суду (Російська Федерація, ФРН, Італія, де більшість скарг на рішення мирових судів розглядає спеціальний суддя – претор);

в) рішення мирових судів є остаточними і оскарженню не підлягають (ПАР).

Необхідно зазначити, що Закон України “Про внесення змін до Конституції України” не визначає навіть загальних засад щодо статусу, порядку формування мирових суддів. Подається лише декларативна норма про можливість існування такого інституту. Детальніше це питання має регламентуватись законом. Однак пакету законопроектів до тексту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” не було представлено. З огляду на це, важливо звернути увагу на єдиний законопроект з цього приводу, що зареєстрований у Верховній Раді України “Про мирових суддів територіальних громад” № 3291 від 10.10.2008 р., що був відправлений на доопрацювання у листопаді 2009 р. [2].

Правовим підґрунтям для прийняття цього закону є положення, викладені у Рекомендаціях № R(86) 12 від 16.09.1986 р. Комітету міністрів Ради Європи щодо зниження навантаження на суди загальної юрисдикції, згідно з якою державам-членам Ради Європи рекомендовано передбачати альтернативні процедури врегулювання спорів шляхом позасудового розгляду і створювати відповідні органи, що не належать до судової системи цих держав [3], а також у Рекомендації REC (2001) 9 Комітету Міністрів державам членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами [4]. Окрім того, є положення Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затвердженої Указом Президента України № 361/2006 від 10.05.2006 р. Зокрема, Концепція передбачає створення можливостей для розвитку альтернативних (позасудових) способів вирішення спорів. У Концепції вказується, що з метою розвантаження судів потрібно розвивати альтернативні (позасудові) способи врегулювання спорів, а також створювати умови для стимулювання дешевих і менш формалізованих способів їх врегулювання.

Метою створення системи мирових судів українські фахівці вважають лише зменшення навантаження на місцеві суди і надання додаткових гарантій доступності правосуддя для населення, а також підготовку кадрів для державних судів.

Згідно із законопроектом інститут мирових судів не належить до системи судоустрою України. Мировий суд – це орган територіальної громади, який є засобом позасудового (на зразок третейських судів або медіації) вирішення спорів. Але запропоновані порядок та форми розгляду справ мировим судом суперечать головному принципу третейського розгляду і медіації – добровільній згоді сторін на розгляд спору між ними.

Однак положення вищевказаного законопроекту є досить суперечливими та зумовлюють чимало зауважень. Насамперед необхідно звернути увагу на те, що цей законопроект фактично має на меті створити альтернативний механізм вирішення деяких категорій судових справ на рівні місцевого самоврядування у територіальних громадах, про що свідчить сама назва законопроекту. Власне у проекті змін до Конституції України немає порядку обрання мирових суддів, називаючи лише таку ознаку, як виборність. А законопроект “Про мирових суддів територіальних громад” визначає, що мирові судді обираються на сесіях сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі утворення) рад шляхом таємного голосування депутатів відповідної місцевої ради з числа кандидатів на посаду мирового судді на кожній мировій дільниці відповідної територіальної громади. Зокрема, кандидатури мирових суддів вносяться на розгляд сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі утворення) рад із урахуванням поділу територіальної громади на мирові дільниці.

Водночас передбачено, що право висування кандидатур на посади мирових суддів мають: сільські, селищні, міські голови, групи депутатів відповідної місцевої ради у складі не менше 10 депутатів, групи громадян, які налічують не менше 50 осіб, громадські організації, у порядку, визначеному Положенням про мирових суддів відповідної територіальної громади. Будь-який член територіальної громади, який відповідає вищезазначеним вимогам та зібрав у свою підтримку підписи не менш як 100 осіб, що проживають на території відповідної мирової дільниці та володіють активним виборчим правом, має право на самостійне висування своєї кандидатури на посаду мирового судді. Обов’язковою стадією при доборі кандидатів у мирові судді є обговорення запропонованих кандидатур на загальних зборах громадян за місцем проживання, у комісіях сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі утворення) рад, на громадських слуханнях або за допомогою інших форм місцевої демократії.

Отже, зайняти цю посаду може лише та особа, що має добрі зв’язки з місцевими радами, має відповідні ресурси та здібності ведення агітації за себе для зібрання необхідної кількості голосів.

Цікавою є також норма щодо кваліфікаційних вимог до кандидатів у мирові судді, зокрема кандидатом на посаду мирового судді може бути висунута особа, яка відповідає таким вимогам:

- 1) бути громадянином України, не молодшим 35 років;
- 2) не мати судимості за вчинення умисного злочину;
- 3) мати повагу та авторитет серед населення відповідної мирової дільниці та територіальної громади загалом;
- 4) мати вищу освіту;
- 5) проживати на території відповідної мирової дільниці не менше 3 років;
- 6) мати досвід роботи в якості посадової особи з розгляду скарг, заяв і звернень громадян, третейського судді, медіації, іншої юрисдикційної діяльності не менше 3 років;

7) вільно володіти державною мовою та мовами, що є поширеними на території відповідної мирової дільниці;

8) бути компетентним, справедливим, порядним, чесним, відданим справі.

Ці кваліфікаційні вимоги до кандидатів у мирові судді надзвичайно завищені, деякі вимоги є досить оціночними, зокрема повага та авторитет серед населення, але не зрозуміло, як це визначити. За таких вимог обирати мирових суддів буде дуже складно. Малоімовірно, щоб на кожній мировій дільниці можна було б знайти для виконання обов'язків мирового судді людину, яка б відповідала усім вимогам і при цьому погодилась би виконувати роботу мирового судді.

Законопроектом передбачено, що мировий суддя обирається строком на п'ять років. Після закінчення зазначеного терміну повноважень особа, що займала посаду мирового судді, має право на повторне висунення своєї кандидатури для обрання на таку посаду.

Важливим є питання сфери підсудності, тобто справ, що будуть розглядатись мировими суддями, до яких законопроект відносить вирішення:

1) адміністративних правопорушень, визначених Кодексом України про адміністративні правопорушення, скоєні в межах території діяльності мирового судді, за умови, що відповідальність за правопорушення не передбачатиме накладення стягнення у вигляді виправних робіт чи адміністративного арешту;

2) майнових спорів між громадянами, де ціна позову не перевищує трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) видачі наказу мирового судді, де сума витребуваних грошових коштів чи вартість витребуваного майна не перевищує трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

4) розірвання шлюбу, де між подружжям відсутній спір про дітей;

5) поділу майна, що є спільною сумісною власністю подружжя, де ціна майна не перевищує трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

6) встановлення земельних сервітутів у межах населених пунктів;

7) земельних правовідносин щодо меж земельних ділянок, які перебувають у власності та користуванні громадян у межах населених пунктів, дотримання громадянами правил добросусідства; інших спорів, які виникають із земельних правовідносин, вирішення яких не належить до виключної компетенції суду, органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади із земельних ресурсів;

8) зобов'язання громадянина вчинити певні дії або утриматися від вчинення певних дій, зміст яких було визначено нормативно-правовими актами органу місцевого самоврядування;

9) трудових правовідносин щодо відмови у прийнятті на роботу, порушення термінів виплати заробітної плати, порушення особливих умов праці молоді та жінок.

Особливу увагу потрібно звернути на категорію справ, що стосується земельних питань, адже місцеві ради, які виділяють земельні ділянки, будуть "захисені" власною квазісудовою системою у вигляді мирових суддів.

Мировий суд також розглядає справи про адміністративні правопорушення, і його рішення у цих справах не підлягають перегляду та оскарженню, що, на нашу думку, порушує основні принципи судоустрою. Тай загалом оскарження рішень мирового суду у законопроекті взагалі не передбачено. Усе це – завуальована форма делегування функцій судів іншим органам чи посадовим особам, що прямо заборонено у ст. 124 Конституції, а

також суперечить положенням ст. 55 Основного Закону. Отже, положення про компетенцію мирового суду і порядок виконання ним своїх повноважень засвідчують, що у законопроекті фактично запропоновано покласти на зазначений інститут функцію судів загальної юрисдикції зі здійснення правосуддя. Іншими словами, робиться спроба створити “територіальну судову владу” – альтернативну державній. Пропонується створити на місцях альтернативну систему судоустрою, деякі рішення яких навіть не можна оскаржити.

Не менш важливим положенням законопроекту є те, що фінансування та матеріально-технічне забезпечення діяльності мирових суддів здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування, за рішенням місцевої ради, що обрала мирових суддів, що суперечить положенням ст. 6 і п. 3 ч. 3 ст. 17 законопроекту, з яких випливає, що мировий суддя не може бути посадовою особою органу місцевого самоврядування. Утримання мирових суддів буде ще одним тягарем, що буде покладено на територіальну громаду. Але досягнення мировим суддею “самоокупності” за рахунок мирового збору є вкрай сумнівним, тому для забезпечення його роботи доведеться дотувати його утримання з місцевого бюджету.

Фактично мировий суддя є посадовою особою місцевого самоврядування, що формується органами місцевого самоврядування і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету, що ще раз засвідчує зазначену вище тезу про залежність мирових суддів від місцевих рад. Виборний порядок місцевими радами ставить мирових суддів у повну залежність від депутатів місцевих рад, а тому виникають великі сумніви щодо неупередженого, об’єктивного і справедливого розгляду ними справ, насамперед про адміністративні правопорушення, рішення за якими є остаточними і оскарженню не підлягають. Мирові судді представлятимуть інтереси не територіальної громади, а політичної сили, яка перемогла на місцевих виборах. Та й, на нашу думку, судді не повинні бути публічними, політичними особами, діячами не проводити агітаційні кампанії серед населення, не бути ставлениками депутатів місцевих рад, а професійними неупередженими фахівцями у своїй галузі.

Отже, на нашу думку, зважаючи на багато суперечливих положень законопроекту, його необхідно суттєво переробити, а також закріпити основні положення щодо мирових суддів у Конституції, щоб закони лише деталізували, а не визначали деколи навіть суперечливий статус цього інституту. Окрім того, створюючи в державі систему нових органів, потрібно було б подбати, найперше, за існуючі судові та альтернативні форми розгляду справ. Досі недосконалою залишається система адміністративних судів. Створення нової системи органів лише ускладнить непросту ситуацію у сфері судоустрою України та й по суті є надзвичайно складним завданням з точки зору забезпечення приміщеннями, фінансуванням, матеріально-технічним забезпеченням, адже багато судів на сьогодні залишаються вкрай у складному матеріально-технічному становищі, а створення нової мережі на місцевому рівні є швидше за все поглядом у майбутнє, ніж завданням сьогодення.

Дослідження інституту мирових суддів має велике теоретичне та прикладне значення для вдосконалення системи судоустрою України. Однак питання запровадження цього інституту в Україні потребує ґрунтовного наукового

дослідження та подальших наукових пошуків з метою детального аналізу цього інституту та можливості його формування в Україні.

### Література

1. Про внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] : проект закону України / Офіційне інтернет-представництво Президента України // Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/content/const\\_proekt.html](http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html).

2. Про мирових суддів територіальних громад [Електронний ресурс] : проект закону № 3291 від 10.10.2008 р. / Верховна Рада України // Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=33557&pf35401=129127](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=33557&pf35401=129127).

3. Recommendation R (86) 12 of the Committee of Ministers to member states concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts [Adopted by the Committee of Ministers on 16 September 1986 at the 399<sup>nd</sup> meeting of the Ministers' Deputies] [Electronic resource] // Access mode : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=606796&SecMode=1&DocId=690980&Usage=2>.

4. Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties [Adopted by the Committee of Ministers on 5 September 2001 at the 762<sup>nd</sup> meeting of the Ministers' Deputies] [Electronic resource] // Access mode : [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/administrative\\_law\\_and\\_justice/texts\\_%26\\_documents/Conv\\_Rec\\_Res/Recommendation\(2001\)9.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_%26_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(2001)9.asp#TopOfPage). — 2001.

### V. Reshota

#### PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF JUSTICE OF THE PEACE INSTITUTE FORMATION IN UKRAINE

The issues of necessity and possibility of justice of the peace institute formation in Ukraine are examined. Historical backgrounds, foreign experience of this institute existence and functioning are investigated. The necessity of its creating taking into account character of Ukraine's legal system is analyzed. Problems and shortcomings of draft legislation concerning institutionalization of justice of the peace in Ukraine are revealed.

**Key words:** Justice of the Peace, judicial system, justice, local self-government.