

«ІНСТИТУТ МИРОВИХ СУДДІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАД ДО СУДОЧИНСТВА»

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ЕКСПЕРТНИХ ОБГОВОРЕНЬ



Аналітичний звіт за результатами експертних обговорень створено Коаліцією Реанімаційний Пакет Реформ завдяки щедрій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках Програми "Відповідальна та підзвітна політика в Україні" (U-RAP), що виконується Національним демократичним інститутом (НДІ), Міжнародним республіканським інститутом (MPI) та Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES).

Думки, висловлені у звіті, є виключно особистою позицією учасників експертних обговорень і не обов'язково відображають погляди Агентства США з міжнародного розвитку або уряду Сполучених Штатів Америки.

Серія обговорень (з колом експертів, безпосередньо дотичних до впровадження інституту мирових суддів: судді, адвокати, науковці, представники державних органів та експерти громадських організацій) реалізована Коаліцією РПР у партнерстві з Центром політико-правових реформ та громадською спілкою "Мережа правового розвитку" в рамках Програми "Відповідальна та підзвітна політика в Україні" (U-RAP), що виконується Національним демократичним інститутом (НДІ), Міжнародним республіканським інститутом (MPI) та Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES).

АВТОРИ ЗВІТУ:

Іван Посильний, проєктний менеджер Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ;
Вікторія Дідач, проєктна та адвокаційна менеджерка Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ

РЕЦЕНЗЕНТИ:

Роман Смалюк, експерт Центру політико-правових реформ з питань судівництва;
Віталій Охріменко, експерт, директор стратегічного розвитку громадської спілки "Мережа правового розвитку"

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ	6
ТЕМА 1. Мирове судочинство та судова система в Україні	7
ТЕМА 2. Визначення юрисдикції, організаційної структури та процедур розгляду справ	10
ТЕМА 3: Компетенція мирових суддів, можливість оскарження рішень	15
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	19
Правовий статус мирових судів	20
Правовий статус мирових суддів	20
Підготовка кадрів, комунікаційна стратегія та просвітницька діяльність	21
ДОДАТОК 1	22
ДОДАТОК 2	23

ВСТУП

Інститут мирових суддів є своєрідною новацією для України, однак, дискусії про його запровадження тривають вже понад 15 років. Втім, на державному рівні досі немає конкретного бачення, як би мав функціонувати такий суд і чи взагалі виправданим є його запровадження.

Інститут мирових судів досить успішно зарекомендував себе на практиці в Англії, Ізраїлі, Італії, Швейцарії, США, Канаді та багатьох інших державах світу. В той же час, в українському експертному середовищі ставлення до ідеї мирового судочинства неоднозначне. Прихильники запровадження інституту мирових суддів стверджують, що його впровадження покращить доступність правосуддя для населення, особливо у віддалених від районних/обласних центрів регіонах та в умовах укрупнення мережі місцевих судів, оскільки мирові суди можуть діяти на рівні окремих територіальних громад. На противагу, опоненти цієї ідеї стверджують, що ефективнішими рішеннями проблеми перевантаженості судів першої інстанції є удосконалення існуючої мережі місцевих судів, їх доукомплектування, а також розвиток та популяризація альтернативних, досудових методів вирішення спорів (третейських судів, медіації).

Варто також згадати, що у 2008 році відбулась спроба запровадити мирове судочинство в Україні. Так, до Верховної Ради був внесений проєкт закону “Про мирових суддів територіальних громад”¹. Втім законопроект був розкритикований профільним комітетом Верховної Ради та повернутий на доопрацювання, а в червні 2010 року – знятий з розгляду.

Надалі законопроектних ініціатив щодо запровадження мирової юстиції не виявлено, хоча згадки про мирові суди були і є в програмних документах, які визначають стратегію судової реформи.

Так, в урядовій Національній економічній стратегії на період до 2030 року², у якості завдання для досягнення стратегічної цілі із забезпечення участі громадськості у судочинстві було передбачено запровадження інституту мирових суддів.

Від ідеї дослідження та потенційного запровадження інституту мирових судів влада не відмовилася і після повномасштабного вторгнення. Зокрема, в проєкті Плану відновлення України³, розробленому Національною радою з відновлення України від наслідків війни у липні 2022 року, визначено необхідність формування моделі інституту мирових суддів та її апробація, а у разі визнання доцільності такого інституту – прийняття необхідної законодавчої бази. Виконання цього заходу заплановане на 2026-2032 роки.

З метою пошуку оптимальної моделі інституту мирових суддів Коаліція РПР у партнерстві з Центром політико-правових реформ та громадською спільнотою “Мережа правового розвитку” в рамках Програми “Відповідальна та підзвітна політика в Україні” (U-RAP), що виконується Національним демократичним інститутом (НДІ),

¹ https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3291&skl=7

² <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>

³ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/justice.pdf>

Міжнародним республіканським інститутом (MPI) та Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) ініціювали та провели серію обговорень з колом експертів, дотичних до розвитку та функціонування судової системи та формування політики в цій сфері. На основі трьох обговорень⁴ за участі суддів, адвокатів, науковців, представників державних органів, громад та асоціацій органів місцевого самоврядування, експертів громадських організацій Коаліція РПР підготувала цей документ. Сподіваємося, що висновки та рекомендації, відображені у цьому Звіті, стануть у нагоді суб'єктам, які формують державну політику у сфері судочинства, народним депутатам, громадам та іншим зацікавленим особам.

⁴ Обговорення відбулися 22, 23 липня та 27 серпня 2024 року та разом залучили 32 експертів та експерток. Усі дискусії відбулися онлайн, а Звіт створено на основі розшифровки аудіозапису кожної розмови. Якісний аналіз розшифровок здійснила команда Коаліції РПР.

РЕЗЮМЕ

У звіті узагальнено головні тези, висловлені учасниками під час обговорення запитань (під час експертних обговорень 22 і 23 липня було розглянуто 9 запитань; під час обговорення 27 серпня було розглянуто 12 запитань)⁵ щодо запровадження в Україні інституту мирових суддів. Деякі питання, як то ким мають обиратися мирові судді, якими мають бути вимоги до мирових суддів, якою має бути їхня юрисдикція ставилися учасникам трьох обговорень, при цьому питання, пов'язані із підзвітністю мирового судді громаді, обов'язку створення мирового суду громадою та фінансування їхньої діяльності виносилися на третє експертне обговорення з представниками територіальних громад та асоціацій органів місцевого самоврядування. Обговорення відбулися за участі трьох експертних цільових аудиторій: (i) науковців, (ii) правників та практиків, а також (iii) представників територіальних громад і асоціацій органів місцевого самоврядування. В процесі експертних обговорень учасники висловили низку тез та пропозицій, які автори Звіту об'єднали за **трьома темами**:

1. Мирове судочинство та судова система в Україні;
2. Визначення юрисдикції, організаційної структури та процедур розгляду справ;
3. Компетенція мирових суддів та можливість оскарження рішень.

Всього в обговореннях взяли участь 32 експерти та експертки, що представляють усі цільові групи. В рамках обговорень вони висловили переважно **спільне бачення щодо низки питань** в контексті функціонування інституту мирового судочинства, зокрема щодо:

- позитивного впливу мирових судів на судову систему, особливо у частині підвищення суспільної довіри до судової системи;
 - сприяння мирових судів покращенню доступу до правосуддя, зокрема у територіальних громадах;
 - розгляду мировими суддями лише цивільних справ на початковому етапі запровадження цього інституту;
 - необов'язковості наявності у кандидата на посаду мирового судді юридичної освіти, натомість важливості авторитету кандидата серед членів громади;
 - джерел фінансування мирових судів за кошти місцевого бюджету.
- Водночас, позиції експертів **залишилися різними** у питаннях щодо:
- суб'єктів обрання/призначення мирових суддів (громадянами, депутатами місцевої ради, або змішано);
 - апеляційного оскарження рішення мирового судді (до суду першої інстанції або апеляційного суду);
 - порядку примусового виконання рішення мирового судді.

⁵ З повним переліком питань можна ознайомитися у Додатках 1 та 2 наприкінці Звіту.

ТЕМА 1. Мирове судочинство та судова система в Україні

Які ключові проблеми нинішньої судової системи може вирішити впровадження мирових судів?

Через триваючу повномасштабну війну Росії проти України та інші чинники, низка вже існуючих проблем функціонування судової системи поглибилася. Так, тривалий час не проводилися конкурси з відбору суддів. Також варто згадати про проблеми демографічного характеру, зокрема у зв'язку з окупацією значної частини території України, в останні роки спричинили зменшення фізичного складу суддівського корпусу. До інших проблем експерти віднесли кадровий голод судової системи в цілому, хронічне недофінансування, відсутність відповідних приміщень та обладнання, а також недосконалість законодавства, що, за словами одного з учасників експертних обговорень, *“спричиняє додаткове навантаження на суди справами про дітей війни, чорнобильців, перерахунки пенсій”*. Натомість, збереглося значне навантаження на суди, в яких і далі перебувають на розгляді мільйони спорів (наприклад, у 2023 році на розгляд судів надійшло майже 4,5 млн справ і матеріалів⁶). Тому багато експертів назвали розбудову альтернативних способів вирішення суспільних суперечок різних категорій одним з найбільш ефективних інструментів вирішення існуючих проблем судової системи.

Дійсно, подальше механічне нарощування чисельності суддівського корпусу до необхідних майже 8 тисяч⁷ є доволі проблематичним в умовах воєнного стану. Більше того, тривалі процедури призначення професійних суддів можуть тягнутися роками. Тому нові комплексні рішення є очікуваними та потрібними. На думку більшості експертів, вдалим рішенням може стати не збільшення кількості суддів, а зменшення навантаження на суди для того, аби судді мали можливість вирішувати спори більш швидко та ефективно. Адже зрозуміло, що наявність у провадженні судді більше тисячі судових справ одночасно (що сьогодні є сталою практикою) унеможлиблює якісний їх розгляд та ухвалення об'єктивного та своєчасного судового рішення - законодавчою вимогою є вмотивованість рішень, яка, за словами низки експертів, страждає від того, що справ занадто багато. Чи не найбільш показовою у цьому контексті є ситуація з рішеннями Європейського суду з прав людини, яку описав один з учасників експертних обговорень. За його словами, практично кожне третє рішення ЄСПЛ стосовно України має підґрунтям проблему тривалості розгляду справи:

“Рішення українських судів скасовуються з мотивів, наприклад, тривалого утримання під вартою. (...) Велика кількість рішень європейських судів, наприклад, за останні два роки, була ухвалена саме з мотивів тривалості. Це вже і проблема держави як така. Не реагувати на це просто неможливо. А інших засобів та інструментів у держави, при існуючій системі “державних” судів, просто немає. І єдиний спосіб – це зараз дати можливість задіяти цей важливий інститут позасудового і досудового врегулювання у формі мирового судочинства, у формі суду громади.”

Саме тому без запровадження механізму альтернативного вирішення спорів, без інструментів позасудового та досудового врегулювання судова

⁶ <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1554727/>

⁷ <https://hcj.gov.ua/doc/doc/40862>

система і надалі страждатиме від низки хронічних проблем, посилені повномасштабною війною. У свою чергу це позбавляє громадян доступу до належного, ефективного, справедливого, та своєчасного правосуддя, що є стовпом правової держави. На думку більшості експертів, складовою такої структури альтернативного вирішення спорів має стати інститут мирового судочинства.

Як впровадження мирових судів може допомогти покращити доступ до правосуддя на місцевому та загальнонаціональному рівні?

Важливою метою створення інститутів альтернативного вирішення спорів є збільшення впевненості громадян у тому, що держава має достатньо дієвих структур, органів, механізмів, які спрямовані на вирішення конфліктів. Запровадження інституту мирового судочинства має відповідний потенціал та здатне значно підвищити довіру громадян до судової системи та держави в цілому. На думку експертів, розбудова інституту мирових суддів сприятиме підвищенню та укріпленню довіри до судової системи на двох рівнях. По-перше, мирові суди створюють умови для залучення суспільства - членів територіальних громад - до судочинства та, в більш широкому розумінні, до здійснення правосуддя. По-друге, опосередкованим ефектом від функціонування цього інституту стане розвантаження державних, особливо районних, судів, що дозволить підвищити якість розгляду ними справ та сприятиме виконанню ними прямого обов'язку - захист прав та інтересів громадян. Принциповим є факт, що таку позицію поділяють не лише експерти-правники, але й самі судді. За словами учасників обговорень, що представляють суддівський корпус, ставлення представників судової системи до впровадження мирового судочинства змінилося впродовж останніх років. Одним зі свідчень цього є широка залученість суддів до складу робочої групи, яка готувала у 2021 році президентську стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства, яка передбачала опрацювання питання щодо запровадження інституту мирового судді.

Окрім позитивного впливу на ставлення громадян до судової системи на національному рівні, запровадження інституту мирового судочинства сприяє побудові якісно нового способу взаємодії між громадянами у межах територіальної громади. Більшість експертів відзначили, що розбудова мирових судів є ознакою розвитку суспільства та підвищення його правової культури, адже щобільше суспільних суперечок вирішуються без звернення до суду, тобто у досудовий або позасудовий спосіб в межах громади, тим вищим є добробут цієї громади, а рівень конфліктності у суспільстві зменшується: на думку учасника обговорень *“в розвинутому суспільстві, в розвинутій економіці спорів має бути набагато більше, тому що всі хочуть, щоб був забезпечений правопорядок”*. При цьому, частина цих спорів може і повинна залишатися у межах територіальної громади замість того, аби їх розглядав "державний" суддя та *“про цей спір дізналася вся держава після того, як рішення суду буде розміщено в Єдиному державному реєстрі судових рішень”*. Як показує досвід інших країн, ефективною для місцевих громад є практика, коли сторони конфлікту

погоджуються розглядати спір в межах територіальної громади із залученням мирового судді, та спір вичерпується саме на місцевому рівні. У цьому контексті вагоме значення має сталість діяльності мирового суду у певній громаді, коли довіра до конкретного судді вибудовується з плином часу. Саме той факт, що малозначні справи, які не підлягають розгляду професійним суддею, розглядаються авторитетним членом громади в конкретному населеному пункті, сприяє поступовому вибудовуванню професійного фахового ставлення мирового судді до розгляду малозначних справ.

Таким чином, учасники обговорень вважають, що вирішення проблем судової системи не є єдиною та навіть основною метою створення інституту мирових суддів, а радше розглядають метою - покращення доступу громадян до правосуддя.

ТЕМА 2. Визначення юрисдикції, організаційної структури та процедур розгляду справ

Ким мають обиратися мирові судді?

Деякі експерти назвали взаємодію громадян в межах громади “певною моделлю держави на місцевому рівні”. Звідси випливає їхня позиція щодо можливості обрання мирових суддів виключно громадянами, зберігаючи таким чином принцип відокремленості гілок влади. Більшість учасників обговорень пристали саме до думки про забезпечення обрання мирових суддів громадянами на виборах: “[суддя] має бути незалежним, неупередженим, а обираючись будь-яким органом місцевої виконавчої влади він все одно буде певним чином заангажований”. Дійсно, ключовою засадою обраності посади мирового судді експерти вважають довіру до нього громадян, а точніше - членів громади, бо якщо мировий суд діятиме на території певної громади, то і обиратися суддя мусить членами цієї громади.

Зі свого боку, серед представників громад пролунала пропозиція втілити комбіновану модель обрання мирових суддів. Так, деякі учасники запропонували дозволити органу місцевого самоврядування призначати мирового суддю на заміну обраному громадою у разі, якщо обраний суддя достроково припиняє свої повноваження. Цим можна вирішити потенційну проблему організації перевиборів та пов'язаних матеріальних витрат, які лягли б на місцеву владу. Процедуру такого призначення учасники визначили у формі подання кандидатури місцевою владою та її затвердження центральним органом влади, наприклад міністром юстиції.

Інші представники громад побачили більшу доцільність в обранні мирового судді на сесії місцевої ради депутатами. На користь такої пропозиції учасники озвучили ідею про те, що громадські вибори потребували б пошуку кандидатами фінансування своїх виборчих кампаній, що може мати ризик для незалежності кандидата у разі його обрання:

“Ми знаємо, що коли кандидати витрачають багато залучених коштів на подібні кампанії, то це може призвести до потенційних корупційних ризиків в майбутньому. Тобто людині треба буде відпрацьовувати якимось чином витрачені кошти.”

З цього випливає і термін, на який депутати могли б обирати мирового суддю - 5 років, відповідно до терміну роботи обраних депутатів. Більше того, деякі представники громад запропонували обмежити право обіймати посаду мирового судді більше ніж два терміни поспіль.

Частині учасників, що долучилися до обговорень, не відгукнулася жодна з перелічених ідей. Натомість під час дискусії народилася ідея делегувати мирових суддів від представників організацій громадянського суспільства, що дозволило б формувати склад мирового суду з представників правозахисних організацій, тобто професіоналів, які займаються захистом прав людей. Втім, цю ідею не підтримали представники громад.

Яким може бути принцип визначення кількості мирових суддів для кожної громади?

Аби визначити, скільки мирових суддів повинна мати громада для ефективного вирішення спорів поза системою судів, учасники обговорень запропонували розглянути два підходи. Згідно першого, кількість мирових суддів є пропорційною до чисельності громади, в якій працює мировий суд. Такий кількісний критерій, де визначальним є саме чисельність населення, може бути дієвим за умови дотримання громадянами обов'язку реєструвати своє фактичне місце проживання. На думку деяких правників, *“цей кількісний критерій певною мірою дисциплінуватиме тих громадян, які мають своє майно та постійно проживають на території певної громади, виконати законодавчі приписи і зареєструватися офіційно, що власне і дозволить вирішувати спори через мирового суддю”*. Реєстрація у певній громаді важлива ще й тим, що вона дозволяє сформуванню так званого соціального паспорту тієї чи іншої громади, тобто визначити цілу низку характеристик (наприклад, демографічних) громади, що сприятиме глибшому розумінню потреб членів громади, зокрема у здійсненні правосуддя.

Деякі учасники обговорень запропонували інший принцип визначення кількості мирових суддів, який не має прив'язки до жодних демографічних показників, як-от чисельність громади. Так, на думку учасниці обговорення від юридичної спільноти, якщо мирові судді будуть обиратися місцевою громадою та слугувати інтересам саме місцевої громади, отримуючи від неї фінансування, такий мировий суд може мати будь-яку кількість суддів, яку визначать члени громади, виходячи зі власних потреб.

Самі ж члени громад висловили ідею про створення колегії мирових суддів, які б обиралися територіальними громадами та їх об'єднаннями (шляхом прямих виборів та/або голосуванням депутатів місцевих рад). Так, учасники підтримали думку про відповідність чисельності суддівської колегії кількості громад у юрисдикції такої колегії - *“15 громад - 15 суддів”* у межах однієї колегії.

Якими мусять бути вимоги до мирових суддів? Мирові судді - це професійні юристи чи громадяни, які користуються авторитетом серед місцевого населення?

Наявність у мирового судді юридичної освіти стала однією з найбільш обговорюваних тем експертних зустрічей. Хоча більшість учасників пристали до думки, що наявність юридичної освіти не є обов'язковою, варто розглянути аргументи прибічників обох позицій.

Виходячи з розуміння мирового судочинства як альтернативного способу вирішення спорів, який не є складовою судової системи, наявність у мирового судді юридичної освіти не є обов'язковою. На думку багатьох експертів та представників громад, мировим суддею повинна бути авторитетна людина в громаді, яка у своїй діяльності керуватиметься своїм власним життєвим досвідом, своїми знаннями, та спиратиметься на довіру і повагу членів громади: за словами учасниці обговорень, *“не обов'язково мати юридичну освіту, щоб мати змогу мудро приймати рішення”*. Інші

учасники також не побачили жодних вагомих недоліків відсутності профільної освіти у мирового судді. На думку експертів, головною рисою мирового судді мусить бути глибоке розуміння контексту своєї громади та активна участь у житті спільноти, спрямована на пошук рішення у конфліктних ситуаціях, що влаштовує сторони, адже *“авторитет та довіра — це така річ, яку не можна отримати разом з дипломом”*. Тому якщо мировий суддя розглядатиме актуальні для місцевої спільноти питання, то *“навіть нефаховий мировий суддя зможе достатньо якісно розібратися у ситуації і винести рішення”*. Зрештою, на думку учасника обговорень, мировий суддя, здійснюючи свої повноваження, *“набуде певного досвіду, отримає глибше розуміння професійної діяльності. І це може бути цілком слушним мотивом подальшого прагнення стати суддею вже “державного” суду.”*

Натомість професійним юристам, за словами кількох експертів, було б більш доцільно використовувати можливості праці за цим напрямком у судовій системі, беручи участь у конкурсних процедурах: *“[професійним юристам] можна йти в звичайний суд, користуватися всіма гарантіями, брати на себе відповідальність”*. Втім, представники громад наголосили, що наявність вищої юридичної освіти не мусить позбавляти людину можливості стати мировим суддею за власного бажання, а навпаки - буде вважатися багатьма громадянами перевагою у порівнянні з кандидатами, що мають іншу освіту. На думку деяких учасників обговорень, члени громад з досвідом юридичної практики, наприклад колишні чи дійсні державні службовці, також можуть претендувати на посаду мирового судді.

Інша частина учасників обговорень пристали до думки про обов'язкову наявність юридичної освіти серед мирових суддів. Одна з учасниць послалася на опитування, проведене громадською організацією “Адвокат майбутнього”, згідно з яким 71% опитаних мешканців громад бачать мирових суддів з вищою юридичною освітою.⁸ Причиною цьому, за словами іншої учасниці обговорення, може бути сумнів громадян щодо того, чи зможе людина без юридичної освіти, яка однак є фахівцем своєї сфери (наприклад педагог або вихователь дитячого садка), та яка має високі моральні якості, великий досвід роботи, авторитет серед громадян, приймати рішення, які будуть законними, та ґрунтуватимуться на засадах права та справедливості. Цікаво, що тут важливою проблемою на шляху до зайняття посади мирового судді деякі експерти виділили наявність у людини фаху *“негуманітарної сфери”*, який передбачає, що люди *“базують свою діяльність виключно на механістичних, фізичних, математичних категоріях”*. Продовжуючи цю думку, кілька учасників наголосили, що мировий суддя має розумітися на праві та законодавстві, адже його рішення матиме реальні та конкретні наслідки для членів громади: *“недостатньо бути просто досвідченим, інтуїтивним і керуватися принципами моральності і виносити рішення, виходячи з власного розуміння справедливості. Рішення має ґрунтуватися на*

8

https://tomorrowlawyer.org/wp-content/uploads/2024/01/3.1_%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D1%96%D1%97-%D1%89%D0%BE%D0%B4%D0%BE-%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D1%97%D0%B2-%D1%82%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B0%D0%B4-%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D1%80%D1%96%D1%97%D0%B2_.pdf

законодавстві.” Зрештою, серед представників громад пролунала ідея створити перелік освітніх спеціальностей, які дозволяли б людині претендувати на посаду мирового судді, яку підтримали не всі учасники.

Наостанок, в межах питання щодо вимог до кандидата на посаду мирового судді експерти окреслили необхідність затвердження вікового цензу на рівні 30-35 років. З цим не погодилися деякі представники громад, наголосивши, що ця норма може розглядатися як дискримінаційна; один з учасників наполіг, що встановлення як нижнього, так і верхнього вікового цензу є недопустимим. Натомість, представники громад запропонували звертати увагу на вимогу до попередньої професійної діяльності кандидата, достатній стаж якого міг би стати більш дієвим критерієм розгляду на посаду мирового судді.

Яким мусить бути правовий статус мирових судів та яким мусить бути джерело їхнього фінансування?

Переважна більшість експертів, що взяли участь в обговореннях, вважають мирові суди судами громад, тобто тією інституцією, яка сприятиме забезпеченню правопорядку в територіальних громадах, де мирові суди і здійснюватимуть свою діяльність. Цей принцип підпорядкований головній особливості мирових судів - вирішення конфліктів на місцевому рівні, де є стабільні стосунки між членами громади, є розуміння і знання, хто в ній живе, є готовність членів громади висловити свою точку зору для визначення людини, якій найбільше пасуватиме роль мирового судді. Іншою причиною наближення механізмів забезпечення правопорядку безпосередньо до громадян деякі експерти назвали практичну складову, а саме підвищення комфорту членів громад, адже мировий суд буде наблизеним до людей не лише символічно, але і на практиці - наявність в межах громади мирового судді дозволить людям уникнути довгих поїздок до районних судів, пересилку документів та інші обтяжливі обов'язки.

Обговорюючи правовий статус мирових суддів, учасники обговорень також посилалися на Конституцію України, адже стаття 124 дає законодавче підґрунтя для створення інституту мирового судочинства: *“законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору”*. Більшість експертів погодилися, що ця законодавча норма дає можливість ґрунтовно обговорювати можливість створення мирового судочинства, адже такий інститут відповідатиме Конституції та створеній нею політико-правовій дійсності. Втім, деякі учасники наголосили на необхідності використовувати доречну назву для майбутніх мирових судів, яка б не суперечила Основному Закону.

За словами учасника обговорень, якщо цей інститут передбачається як обов'язковий, він має діяти на території всієї країни, а створення мирового суду бути обов'язковим для кожної громади. Інші учасники переважно підтримали таку позицію, хоча деякі експерти наголосили, що цей обов'язок мусить стосуватися громад, починаючи з певної кількості їхніх членів. Натомість експерти запропонували передбачити можливість маленьким за чисельністю населення громадам, що є

сусідами, мати спільний мировий суд, юрисдикція якого поширюватиметься на ці громади. Важливо, що досвід учасників обговорень свідчить, що для української правової дійсності і сталих суспільних практик законодавчо визначений обов'язок зі впровадження інституту мирового судочинства є оптимальним варіантом, на відміну від ідеї передбачити добровільне створення мирових судів за бажанням конкретної громади.

Таким чином, експерти передбачають створення інституту мирового судочинства поза межами судової системи. На думку учасника обговорень, *“це не має бути "державний" суд. Мирові судді мають вирішувати спори в формі правосуддя. Це має бути діяльність, яка вирішуватиме конфлікти і спори, які існують в суспільстві.”* Тому найбільшу підтримку експертів, а також представників громад, отримала ідея наближення цього інституту саме до місцевого самоврядування: *“ми маємо використати потенціал суду громад, утримання якого фінансуватиметься з місцевого бюджету. (...) Це унікальна можливість створити орган, який буде ближче до людей.”*

З цього випливає і підтримка учасниками всіх трьох обговорень механізму фінансування мирових суддів за кошти місцевих бюджетів. Також популярною серед учасників була пропозиція запровадження збору, який, втім, не має бути завищеним, аби не стати перешкодою для громадян звернутися до мирового суду - на цьому наголосили представники територіальних громад. У цьому контексті деякі учасники звернули увагу на можливість звільнити певні категорії людей від сплати збору, передбачивши пільги. Представники громад також запропонували визначити фіксовану кількість звернень до мирового суду одного громадянина за певний період часу (наприклад, не більше шести разів на рік), аби не перевантажувати мировий суд справами, які можна вирішити іншими інструментами.

ТЕМА 3: Компетенція мирових суддів, можливість оскарження рішень

Які категорії справ мусять розглядати мирові суди?

Хоча думки експертів розділилися щодо того, які категорії справ мають розглядати мирові суди, їхня позиція була схожою у тому, що справи, які розглядатимуть мирові судді передбачатимуть наявність знань, необхідних для здійснення функцій з мінімального оцінювання доказів, що є суто специфічною та професійною діяльністю, яка здійснюється суддями. Тому частина експертів запропонувала визначити юрисдикцію мирових судів у межах справ про адміністративні правопорушення, зокрема тих, стосовно яких складаються протоколи місцевими адміністраціями: *“для чого ... судді районного суду вирішувати це питання, якщо це можна вирішувати на місці? Коли це очевидне питання та ніхто не сперечається з цього приводу.”*

Втім, інша учасниця обговорень заперечила:

“Там, де є держава як сторона процесу, я би поки, на стадії формування інституту мирових суддів, дотримувалася стандартів актуального українського законодавства, щоб юрисдикція мирових судів не поширювалася (...) на справи, де стороною виступає орган влади, тобто суб'єкт владних повноважень.”

Це заперечення знайшло підтримку більшості експертів, які на початковому етапі запровадження мирових судів допускають поширення їхньої юрисдикції виключно на цивільні спори, тобто спори між двома членами певної територіальної громади (або сусідніх громад), і жодним чином не на адміністративні та кримінальні провадження. Метою такого обмеження, за словами учасниці обговорень, є розв'язання питання, наскільки людина без юридичної кваліфікації зможе впоратись з розглядом складних справ, де стороною є суб'єкт владних повноважень, що значно ускладнює процес через наявність юридичних тонкощів. Однак, експерти припустили, що таке обмеження може бути предметом майбутньої дискусії у процесі розбудови інституту мирових судів, адже головним чинником обмеження є не тип справи (цивільна, адміністративна, кримінальна), а її складність - на думку декількох учасників обговорень, є малозначні адміністративні та кримінальні справи, які потенційно можуть розглядатися непрофесійним суддею.

Таким чином, експерти погодилися, що юрисдикція мирових судів на першому етапі їхнього впровадження мусить бути обмежена нескладними справами, які не потребують ґрунтовного оцінювання доказів. Далі, на більш пізніх етапах розбудови інституту, коло справ можна розширювати після суспільних дискусій та досягнення консенсусу з цього приводу. Також учасники застерегли від поширення юрисдикції мирових судів на будь-які справи, пов'язані з корупцією або воєнними злочинами, та запропонували зберігати за професійними суддями виключне право розглядати такі справи.

Важливо, що експертне середовище та представники громад мають спільне

бачення мирових судів як судів громад, які вирішують конфлікти на місцевому рівні. Вони повинні діяти незалежно від судової системи та фінансуватися з місцевих бюджетів.

Чи є рішення мирового судді остаточним та чи повинно воно виконуватися примусово? Чи підлягає воно оскарженню? Якщо так, в якому порядку?

На погляд переважної більшості експертів, рішення мирового судді щодо врегулювання спору має носити обов'язковий характер, адже воно, згідно з однією з концепцій розвитку мирового судочинства, є обов'язковим елементом досудового розгляду спорів, а тому мусить забезпечуватися виконавчими документами та за необхідності виконуватися примусово. Більше того, деякі учасники та учасниці порівняли рішення мирового суду з рішенням місцевого органу влади, яке також має обов'язковий характер. Так, запровадження мирового суду є певною мірою способом делегування державою частини своїх функцій (забезпечення правопорядку) громаді. Тому у питанні обов'язковості рішень мирового суду, за словами однієї з учасниць обговорень, що належить до юридичної спільноти, *“не може бути будь-яких умовностей”*, інакше сама ідея мирового судочинства не матиме сенсу.

Цю думку розвинув інший учасник обговорень, який відзначив, що рішення мирового суду має бути обов'язковим для сторін, які до нього звернулися:

“На мою думку, якщо дві сторони звернулися до непрофесійного, але фахового спеціаліста, який має знання та досвід саме з цього питання (наприклад щодо земельних спорів), то вони очікують на фахову точку зору мирового судді, який і визначить, хто зі сторін спору правий. (...) В цьому випадку вони погоджуються з рішенням мирового судді і його виконують.”

Цю ідею підтримали представники громад, які запропонували передбачити законодавчо умови, за якими справа може потрапити на розгляд до мирового суду, а в яких випадках - лише до місцевого суду:

“Наприклад, можливо передбачити випадки звернення до мирового суду однієї зі сторін шляхом клопотання про передачу з державного суду до мирового, або навпаки - з мирового суду до місцевого, і відповідно тоді приймається постанова щодо такої передачі справи.”

Важливо, що інші учасники обговорень наполягли на виконанні обов'язкової умови для передачі справи у мировий суд - згоди обох сторін як з тим, аби справу розглядав мировий суддя, так і з рішенням судді.

Втім, додамо, що такий механізм навряд чи можна буде реалізувати у разі, якщо інститут мирових судів ми розглядаємо як спосіб обов'язкового досудового врегулювання спору.

Іншою складовою питання про остаточність рішення мирового суду є можливість його оскарження. Переважна більшість учасників погодилися, що сторони процесу мають право оскаржувати рішення мирового суду. Деякі запропонували передбачити можливість звертатися до місцевого суду, який, у свою чергу, виносить

вже остаточне рішення, яке не підлягає подальшому оскарженню.

Натомість інша частина експертів не погодилися з пропозицією оскаржувати рішення мирового судді шляхом поданням апеляції до суду першої інстанції, запропонувавши натомість скеровувати скаргу саме до апеляційного суду:

"Недоцільно, на мою думку, рішення мирового судді спрямовувати на перегляд в суд тієї ж територіальної громади, містечка, міста і так далі. Доцільніше, якщо ми вже говоримо про мировий суд як першу інстанцію, передавати скарги хоча б на якийсь апеляційний рівень, який є дещо вищим за статусом."

Втім, деякі експерти зазначають, що як правило, "рішення суду громад ніхто не оскаржує, оскільки думка тих людей, які вирішують спір на місці, є достатньо авторитетною, через що сторони конфлікту не бажають його продовження".

Чи мусить мировий суддя бути підзвітним громаді та чи можливе його відкликання?

Питання підзвітності мирових суддів громаді об'єднало учасників дискусії, які погодилися, що мировий суддя мусить бути зобов'язаний регулярно (наприклад, щорічно) звітувати про свою діяльність перед тими, хто його обирає на цю посаду. Учасники також запропонували в подальшому продовжити дискусію стосовно того, що саме вважати звітом мирового судді, та яка інформація може бути туди включена. Також один з учасників обговорень, що представляє територіальну громаду, наголосив на необхідності розмежовувати поняття підзвітності та підконтрольності та зауважив, що умови діяльності мирового судді мусять сприяти його незалежності та неупередженості. Для цього, на думку учасника, доцільно збалансувати принцип призначення мирового судді місцевою владою правом його відкликання лише за погодженням центрального органу влади.

Питання ж про можливість відкликання мирового судді розділило учасників обговорень на дві групи. Деякі учасники наголосили, що, вирішуючи спір, обраний мировий суддя має відчувати свою захищеність від потенційного відкликання, спричиненого незадоволенням частини громади щодо винесеного ним рішення. Так, на думку одного з експертів, виносячи рішення, мировий суддя насамперед мусить керуватися законністю та справедливістю, та не порушувати закон. Водночас, права сторін конфлікту повинні бути захищені передбаченою можливістю апеляційного оскарження рішення шляхом звернення до професійного судді. Учасники погодилися, що у виключних випадках, наприклад за вчинення проступку або злочину, за неетичну поведінку, можливо передбачити процедуру звільнення або відкликання мирового судді.

Іншою ідеєю щодо забезпечення відповідальності мирового судді стала можливість передбачити застосування до мирового судді дисциплінарної відповідальності з боку регламентного комітету місцевої ради. При цьому, деякі експерти наголосили, що перелік підстав для такого притягнення має бути вужчим, ніж той, що передбачений статтею 106 Закону України "Про судоустрій і статус суддів": *"це дійсно мають бути виключні випадки, але сама процедура повинна мати місце. Ми не можемо говорити про обов'язковість рішення, а з іншого боку виводити*

мирового суддю з зони відповідальності”.

З іншого боку, частина експертів висловили думку про більш широке коло підстав для відкликання мирового судді громадою, що може впливати з результатів моніторингу та оцінювання громадою діяльності мирового судді. Більше того, у деяких країнах люди на аналогічних посадах періодично звітують перед громадою про свою діяльність та її результати. Так, одна з учасниць обговорень висловила потребу у відкликанні мирових суддів у разі наявності в громадян сумнівів щодо такого судді: *“ми їх обираємо, тому хочемо мати можливість їх відкликати”*. Інша учасниця дискусії звернула увагу на те, що у мирових суддів як і будь-яких членів громади, можуть змінюватися життєві обставини (наприклад, хвороба або переїзд), що не дозволятимуть їм продовжувати виконувати свої обов’язки. Для цього потрібно передбачити процедуру відкликання або переобрання судді.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

ВИСНОВКИ

Експертні обговорення показали, що **представники громадянського суспільства готові до конструктивної дискусії про можливість запровадження в Україні інституту мирового судочинства**. У продовження обговорення, яке було [організовано](#) Коаліцією РПП навесні 2023 року, де експерти дискутували щодо самої доцільності запровадження цього інституту, у 2024 році учасники від юридичної спільноти та представники громад обговорили принципи функціонування мирових судів, та запропонували власні бачення розбудови інституту мирового судочинства в Україні.

Однією з головних причин запровадити мирові суди в Україні експерти назвали недосконалість нинішньої судової системи, яка стикається з численними проблемами, що лише посилилися в умовах війни. Основні з них включають кадровий дефіцит суддів, недофінансування, відсутність належної інфраструктури та значне навантаження на суди. Ці проблеми ускладнюють своєчасний та об'єктивний розгляд справ, що призводить до порушень прав громадян, зокрема через затримки у розгляді справ, що підтверджується частими рішеннями Європейського суду з прав людини проти України. На думку експертів, впровадження мирових судів може значно зменшити навантаження на державні суди, що дозволить суддям приділяти більше часу кожній справі, підвищуючи якість та ефективність правосуддя загалом.

В свою чергу, це може підвищити довіру громадян до судової системи і держави в цілому, що експерти назвали одним з пріоритетів державної політики. На місцевому рівні мирові суди дозволяють залучати членів громад до вирішення спорів, створюючи можливості для позасудового та досудового врегулювання конфліктів. Це сприяє розвантаженню судів, особливо на місцевому рівні, і дозволяє їм ефективніше виконувати свої функції. Експерти зауважили, що на загальнонаціональному рівні мирові суди можуть сприяти укріпленню правової культури і зниженню рівня конфліктності в суспільстві, оскільки більшість малозначних справ вирішуватимуться на місцевому рівні без необхідності звернення до судів. Така система також сприяє побудові довіри до мирових суддів у громадах, що зміцнює соціальний капітал і поліпшує загальний рівень правопорядку в країні.

Експерти та представники громад погоджуються, що мирові судді мають бути незалежними у своїй діяльності та керуватися принципом справедливості та добробуту громади. Водночас, учасники запропонували кілька альтернативних підходів до обрання мирових суддів, зокрема шляхом прямих виборів членами громади, голосуванням депутатами місцевої ради, або комбіновано, де суддя також може бути призначений органом місцевого самоврядування у разі дострокового припинення повноважень судді, обраного громадою. Своєю чергою, склад мирового суду учасники запропонували визначати (i) пропорційно до чисельності населення громади, (ii) самостійно, залежно від потреб конкретної громади, (iii) або ж шляхом створення колегії мирових суддів. На відміну від першого підходу, другий та третій

пропонують гнучкість у визначенні кількості суддів, враховуючи специфіку кожної громади.

Більшість учасників дискусій погоджуються, що мировий суддя не обов'язково має мати юридичну освіту. Натомість важливішими чинниками виявилися авторитет у громаді, життєвий досвід та здатність до справедливого вирішення конфліктів. Деякі експерти зазначають, що професійні юристи, що мають досвід роботи в судовій системі, за бажання можуть ставати й мировими суддями. Інші учасники вважають юридичну освіту обов'язковою, підкреслюючи важливість розуміння законодавства для прийняття рішень із реальними наслідками.

В будь-якому разі, експерти дійшли висновку, що рішення мирового судді має бути обов'язковим і, за необхідності, виконуватися примусово. Однак, більшість експертів погодилися, що рішення мирового суду, повинно підлягати оскарженню, хоча думки щодо порядку апеляційного оскарження розділилися.

Насамкінець, експерти підтримали принцип підзвітності мирового судді, а саме щодо необхідності регулярно звітувати про свою діяльність. Однак думки розділилися щодо можливості відкликання мирового судді. Деякі експерти вважають, що мировий суддя повинен бути захищеним від відкликання, аби забезпечити незалежність його рішень. Водночас, можливість відкликання судді може бути передбачена у випадках вчинення правопорушень або неетичної поведінки.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Правовий статус мирових судів

- передбачити запровадження мирових судів як механізму обов'язкового досудового врегулювання окремих категорій спорів між членами територіальної громади;
- встановити, що рішення мирового судді є обов'язковим, підлягає примусовому виконанню, але може бути оскаржене;
- визначити фінансування діяльності мирових судів за рахунок місцевого бюджету;
- передбачити можливість впровадження збору за звернення до мирового суду;
- передбачити можливість створення спільних мирових судів, які забезпечували б розгляд справ членів різних громад;
- віднести до компетенції мирових судів на першому етапі розгляд нескладних цивільних справ. Визначення категорій таких справ провести за результатами комплексного аналізу із залученням представників суддівської спільноти;
- за результатами оцінки ефективності діяльності мирових судів на першому етапі, розглянути можливість поступового розширення їх юрисдикції, зокрема, на справи про адміністративні правопорушення;

Правовий статус мирових суддів

- встановити, що наявність вищої юридичної освіти не є обов'язковою вимогою

для обрання мировим суддею;

- передбачити вирішальну роль територіальної громади при обранні мирового судді;
- запровадити обов'язковість регулярного звітування мирових суддів перед громадами, що їх обирають, визначивши формат та періодичність такого звітування;
- розробити чіткі критерії та процедури відкликання мирових суддів у випадках порушення ними законодавства, етичних норм або втрати довіри громади;
- передбачити механізм дисциплінарної відповідальності мирових суддів, визначивши порядок, перелік підстав та видів дисциплінарних заходів, які можуть бути до них застосовані.

Підготовка кадрів, комунікаційна стратегія та просвітницька діяльність

- впровадити спеціалізовані програми підготовки та підвищення кваліфікації для осіб, які обійматимуть посади мирових суддів;
- сприяти обміну досвідом між новопризначеними мировими суддями та їхніми колегами з місцевих та апеляційних судів, а також мировими суддями з інших країн;
- розробити та впровадити інформаційну кампанію з метою роз'яснення громадянам функцій і переваг мирових судів, а також їхніх прав та обов'язків у рамках нового інституту;
- організувати громадські слухання та обговорення на місцевому рівні для збору зворотного зв'язку та забезпечення врахування думки громадян у процесі впровадження мирового судочинства.

ДОДАТОК 1

Перелік запитань, запропонованих до експертних обговорень 22 та 23 липня 2024 року

1. Які ключові проблеми нинішньої судової системи може вирішити впровадження мирових судів?
2. Як впровадження мирових судів може допомогти покращити доступ до правосуддя на місцевому та загальнонаціональному рівні?
3. Ким мають обиратися мирові судді?
 - населенням на виборах,
 - місцевими органами влади,
 - органами виконавчої влади,
 - органами суддівського самоврядування;
4. Яким може бути принцип визначення кількості мирових суддів для кожної громади?
5. Якими мусять бути вимоги до мирових суддів? Мирові судді - це професійні юристи чи громадяни, які користуються авторитетом серед місцевого населення?
6. Яким мусить бути правовий статус мирових судів? Це складова державної судової системи або окрема система, ближча до місцевого самоврядування?
7. Якою має бути юрисдикція мирових судів?
 - розгляд кримінальних справ,
 - розгляд цивільних справ,
 - розгляд адміністративних справ;
8. Чи є рішення мирового судді остаточним? Чи підлягає воно оскарженню? Якщо так, в якому порядку?
9. Чи можливе відкликання судді? Якщо так, чи не буде це розглядатися як втручання в діяльність судді?

ДОДАТОК 2

Перелік запитань, запропонованих до експертних обговорень 27 серпня 2024 року

1. Ким має обиратися/призначатися мировий суддя: (а) членами територіальної громади на виборах; (б) органами місцевого самоврядування; (с) органами виконавчої влади (наприклад, державними адміністраціями); (д) органами суддівського врядування?
2. Чи повинен мировий суддя призначатися/обиратися на певний строк чи займати свою посаду безстроково?
3. Якими мають бути вимоги до мирового судді?
4. Чи має мировий суддя бути підзвітним громаді, якщо так, то як саме забезпечити таку підзвітність?
5. Які справи мають розглядати мирові суди (кримінальні, цивільні, адміністративні, справи про адміністративні правопорушення)?
6. У випадку, якщо спір може розглядатися мировим судом, звернення до мирового суду має бути обов'язковим у всіх випадках чи лише якщо на це погодилися всі сторони спору?
7. Чи повинні рішення мирового суду підлягати примусовому виконанню?
8. Як має оскаржуватися рішення мирового суду?
9. Чи створення мирового суду має бути обов'язком для кожної громади/громади, яка відповідає певним критеріям, або рішення про це має приймати сама громада?
10. З яких джерел має фінансуватися діяльність мирового суду в громаді (винагорода судді та допоміжному персоналу, поштові витрати, витрати на облаштування та утримання приміщення, ін.)?
11. Чи варто передбачити необхідність сплати збору за звернення до мирового суду (за аналогією з судовим збором)? Якщо так, ким і як має визначатися розмір цього збору?
12. Як забезпечити довіру та авторитет мирового судді серед членів громади?