

УДК 347.97/99

## Вплив «малої судової реформи» на розвиток судової системи України: організаційні аспекти

**О. З. Хотинська-Нор,**

кандидат юридичних наук,

доцент, науковий консультант

Вищого спеціалізованого суду України

з розгляду цивільних і кримінальних справ

*Аналізується процес реформування організаційної побудови судової системи України, поштовхом до якого стала так звана «мала судова реформа». Визначено певні закономірності розвитку судової реформи та причини її невдач.*

**Ключові слова:** суд, судова система, судоустрій, судова реформа.

**Хотинская-Нор О. З. Влияние «малой судебной реформы» на развитие судебной системы Украины: организационные аспекты**

*Анализуется процесс реформирования организации судебной системы Украины, толчком которому послужила так называемая «малая судебная реформа». Определены некоторые закономерности развития судебной реформы, а также причин ее неудач.*

**Ключевые слова:** суд, судебная система, судоустройство, судебная реформа.

**Khotynska-Nor Oksana. Influence of “small judicial reform” on the development of judicial system of Ukraine: organizational aspects**

*The article covers the results of historical and legal analysis of the Ukrainian judicial system reform pushed by the so-called «small judicial reform». Not limited to outlining the chronology of legislative acts in this area and the list of developments in the judicial system of the country, the article highlights author's conclusions of some of the common patterns of the judicial reform development, as well as the reasons for its failure.*

**Key words:** court, judicial system, judiciary, judicial reform.

© Хотинська-Нор Оксана Зіновіївна – кандидат юридичних наук, доцент, науковий консультант Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ

За влучним висловом лауреата Нобелівської премії з економіки Дугласа Норта, історія має значення не просто тому, що ми можемо винести уроки з минулого, а й тому, що сьогодні і майбутнє пов'язані з минулим безперервністю інститутів суспільства. Вибір, який ми робимо сьогодні чи завтра, сформований минулим. А минуле може бути зрозуміле нами тільки як процес інституційного розвитку<sup>1</sup>.

Саме тому не втрачають актуальності дослідження, пов'язані з історією розвитку судової системи в Україні, перебігом судової реформи, аналізом чинників, які впливають на цей процес.

Серед наукових праць, в яких розглядаються питання розвитку судової системи у ретроспективі, можна виділити роботи В. Бринцева, В. Бойка, О. Бойкова, В. Лебедева, С. Ківалова, І. Коліушка, Р. Куйбіди, М. Погорецького, В. Сердюк, В. Стефанюка, В. Суценка, В. Шишкіна, О. Ющика та ін.

Мету цієї публікації можна визначити як історико-правовий аналіз процесу реформування судової системи України (її організаційної побудови) на початку ХХІ століття, поштовхом до якого стала так звана «мала судова реформа». Характеристика зумовлених судовою реформою нововведень, реакції на них судової системи в контексті історичних особливостей розвитку державності в Україні того часу дозволить сформулювати нам висновки, врахування яких є доречним на сучасному етапі законодавчого регулювання необхідних у сфері судової влади змін.

Варто розпочати з того, що початок ХХІ століття для судової системи України став порогом багатообіцяючих змін, оскільки добігав свого кінця строк дії перехідних положень Конституції України, які на п'ять років відтермінували втілення конституційних норм, що передбачали цілком нову для країни модель судоустрою. Критичною була дата 28 червня 2001 року. Подальше гальмування реформаційного процесу в сфері судової влади створювало, за словами В. Ф. Бойка, «небезпеку паралічу судової системи»<sup>2</sup>, яка після спливу означеного терміну не могла суперечити вимогам Основного Закону.

Питання судової реформи перебувало у полі зору та під пильним контролем міжнародної спільноти<sup>3</sup> і водночас та в той час стало шкалою, за якою вимірювався рівень демократичних процесів в Україні.

Отже, в українського парламенту були серйозні стимули досягти консенсусу та надати судовій реформі реального характеру, уникнувши в такий спосіб кризи всієї правової системи держави.

21 червня 2001 р., за декілька днів до закінчення дії перехідних положень Конституції України, Верховна Рада України в авральному порядку прийняла десять законів про внесення змін до законодавства у сфері функціонування

<sup>1</sup> Норт Дуглас. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Норт Дуглас / пер. с англ. А. Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. — М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. — С. 12.

<sup>2</sup> Бойко В. Ф. Судова реформа в Україні: стан і перспективи : навч. посіб. / Бойко В.Ф. — К. : МАУП, 2004. — С. 6.

<sup>3</sup> Резолюція 1244 (2001) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації» від 26 квітня 2001 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_603](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_603)

судової системи. Зокрема, змін зазнали закони України «Про судоустрій України», «Про статус суддів», «Про органи суддівського самоврядування», «Про арбітражний суд», «Про прокуратуру» та інші, а також процесуальні кодекси.

Реалізація змін у судовій системі, спричинених прийняттям низки згаданих законів, в процесі розвитку вітчизняної судової влади дістала назву «малої судової реформи». Хоч історія замовчує питання про те, хто вперше використав таке найменування (політики, науковці чи журналісти), однак достеменно відомо, чому саме так були поіменовані ці заходи. За словами безпосереднього учасника тих подій, співавтора одного із законопроектів про судовий устрій І. Б. Коліушка, перебудова судової системи на підставі ухваленого пакету законів отримала назву «малої судової реформи», оскільки засновувалася на принципі реалізації норм Конституції України шляхом мінімальних змін у законодавстві та судовій системі<sup>4</sup>.

Таким чином, мета «малої судової реформи» очевидна – хоча б формально привести судову систему у відповідність із конституційними положеннями.

Задля її досягнення до системи судів загальної юрисдикції було введено підсистему арбітражних судів, перейменованих у господарські; визначено систему судів загальної юрисдикції у складі місцевих судів, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України; у судові процедури запроваджено інститути апеляційного та касаційного оскарження судових рішень та скасовано інститут перегляду судових рішень у порядку нагляду; на рівні процесуальних кодексів наповнено змістом конституційні засади судочинства; у кримінальному судочинстві віднесено до виключної компетенції суду питання обрання запобіжного заходу у вигляді взяття під варту та продовження строку тримання особи під вартою, санкціонування проведення огляду та обшуку житла або іншого володіння особи, а також накладення арешту на кореспонденцію і зняття інформації з каналів зв'язку, звільнення від кримінальної відповідальності за nereабілітуючими обставинами тощо; знайшло законодавче вирішення питання про призначення голів судів загальної юрисдикції.

Поспіх, з яким приймалися згадані законодавчі акти, безумовно, дався взнаки, насамперед у контексті їх сприйняття безпосередньо суб'єктами судової системи, готовності суддів працювати за новими правилами. Однак маємо констатувати, що формально мета «малої судової реформи» була досягнута – основні конституційні вимоги до функціонування судової системи реалізовано.

Крім очевидної мети, у «малої судової реформи» були приховані мотиви, які полягали у потребі парламентарів «виграти час» для підготовки та прийняття концептуально нового закону про судоустрій, без якого про повноцінну судову реформу не могло бути мови. Відсутність єдності у поглядах на потрібну країні систему судів гальмувала процес прийняття нових процесуальних кодексів, що було одним із ключових моментів судової

<sup>4</sup> Коліушко І. Аналіз Закону України «Про судоустрій України», прийнятого Верховною Радою України 7 лютого 2002 року [Електронний ресурс] / І. Коліушко. – Режим доступу : <http://pdf.org.ua/analytics/authorities/942-65a-a4-visnyk-----7--2002---->

реформи з часу прийняття Концепції судово-правової реформи 1992 року. Як не парадоксально, але закони про внесення змін до процесуальних кодексів у рамках «малої судової реформи» розроблялися на підставі проектів нових процесуальних кодексів, прийняття яких, за словами П. І. Шевчука та В. В. Кривенка, було неможливим через відсутність нового законодавства, що регулює питання судоустрою, а також нових матеріальних кодексів<sup>5</sup>.

7 лютого 2002 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про судоустрій України», який уніфіковано врегулював питання правових засад організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, систему судів загальної юрисдикції, основні вимоги щодо формування корпусу професійних суддів, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, а також встановлював загальний порядок забезпечення діяльності судів тощо. Із введенням його у дію 1 червня 2002 року втратили чинність закони України «Про судоустрій», «Про господарські суди», «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України», «Про органи суддівського самоврядування».

За словами В. В. Сташиса, ця подія завершила тривалу боротьбу різних поглядів на систему судів загальної юрисдикції в Україні<sup>6</sup>. Слід зазначити, що у науковій літературі прийняття означеного закону в контексті реформаційного процесу висвітлюється по-різному: одні вчені вважають, що Закон «Про судоустрій України» став наступним після «малої судової реформи» кроком, що ознаменував окремий етап у реформуванні судової системи<sup>7</sup>, інші – складовою «малої судової реформи», її другою частиною<sup>8</sup>. Окремі науковці вважають, що з прийняттям закону завершився певний етап здійснення в Україні судової реформи<sup>9</sup>. Останній підхід викликає заперечення з точки зору теоретичних положень щодо послідовності впровадження судової реформи, оскільки правотворча діяльність, яка забезпечує належне законодавче поле, що є однією з головних ознак реформи, є початковим етапом реформаційного процесу, його точкою відліку. З прийняттям того чи іншого нормативного акту, що передбачає впровадження новацій у судовій системі, реформа отримує свій розвиток (новий імпульс), а не завершує його. Що ж до інших двох підходів, то доцільно зауважити таке.

З позиції додержання історичної точності, прийняття Закону України «Про судоустрій України» не є складовою «малої судової реформи», якою іменували низку законодавчих актів про внесення змін до законодавства

<sup>5</sup> Шевчук П. І. Апеляційне і касаційне оскарження судових рішень (коментар цивільного процесуального законодавства) / П. І. Шевчук, В. В. Кривенко. – К. : Видавничий Дім «Юридична книга», 2002. – С. 3.

<sup>6</sup> Сташис В. В. Завдання нового етапу судової реформи / Сташис В. В. // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи : матеріали наук.-практ. конф., 18–19 квітня 2002 р., м. Харків / редкол. : Сташис В. В. (голов. ред.) та ін. – К., Х. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 5 – 8.

<sup>7</sup> Бойко В. Ф. Цит. праця. – С. 6.

<sup>8</sup> Попелюшко В. О. Мала судова реформа та захист прав громадян : навч. посібн. / Попелюшко В. О. – К. : Кондор, 2006. – С. 5.

<sup>9</sup> Сібільова Н. В. Закон «Про судоустрій України» – правова підстава організації та функціонування судової влади / Сібільова Н. В. // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи : матеріали наук.-практ. конф., 18–19 квітня 2002 р., м. Харків / редкол. : Сташис В. В. (голов. ред.) та ін. – К., Х. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 108 – 111.

у сфері функціонування судової системи, прийнятих 21 червня 2001 року. Крім того, між змістом цих змін та новим Законом «Про судоустрій України» не було очікуваної послідовності та наступності (насамперед це стосується системи судів загальної юрисдикції, інстанційних повноважень її окремих рівнів, утворення скасованих попередніми змінами президій апеляційних судів тощо). Однак незначна різниця у часі прийняття цих документів і єдина сфера їх правового регулювання в контексті глобальних досягнень та невдач судової реформи в Україні початку XXI століття не виправдовують диференційований аналіз цих законодавчих актів та зумовлюють потребу в комплексному дослідженні спричинених ними перетворень у судовій системі.

Передумови ухвалення Закону України «Про судоустрій України» заздалегідь визначали протилежність аналітичних думок, коментарів щодо нього як у наукових колах, так і серед представників судової системи. Стосовно останніх, то їх погляди були настільки протилежними, наскільки сильно Закон змінював сферу інтересів кожного з них у функціонуванні судової системи.

На думку судді Верховного Суду України І. Б. Шицького, «зазначений Закон не дав судовій владі інструменту для повного втілення в життя принципу верховенства права. Це також стало одним із факторів, який зумовлює поразку конституції юридичної перед конституцією фактичною, прогресивна динаміка першої потрапила в лабіринт консервативної статичності другої. Зміни, що відбулись у системі судової влади, мали формальні ознаки реформи, але напрями, які визначалися її суб'єктами, уповільнювали поступальний рух у розвитку судової системи як незалежного інституту громадянського суспільства»<sup>10</sup>.

Заступник Генерального прокурора України В. В. Кудрявцев критикував впроваджені зміни у зв'язку з тим, що реформування законодавства, структури та функцій суддів призвело до збільшення обсягів роботи органів прокуратури в судах і викликали потребу в збільшенні кількості її представників, що не було враховано, як наслідок – не виділено відповідних коштів<sup>11</sup>.

Науковці здебільшого займали помірковану позицію, намагаючись об'єктивно оцінити здобутки та недоліки впроваджуваних новацій.

Щоб зрозуміти логіку та виправданість наведеної критики, варто детальніше зупинитися на концептуальній новизні Закону України «Про судоустрій України». Таку, зокрема, становили наступні положення.

1. Вперше сформульовано виключної ваги завдання суду відповідно до ідеології верховенства права та правової держави, відбувся якісний перехід від всемірного зміцнення законності й правопорядку до забезпечення захисту гарантованих Конституцією України прав і свобод людини.

<sup>10</sup> Шицький І. Б. Про окремі проблеми судової реформи / І. Шицький // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 7. – С. 33 – 38.

<sup>11</sup> Кудрявцев В. В. Судово-правова реформа і прокуратура: деякі аспекти проблеми / Кудрявцев В. В. // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи : матеріали наук.-практ. конф., 18–19 квітня 2002 р., м. Харків / редкол. : Сташис В. В. (голов. ред.) та ін. – К. ; Х. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 19 – 21.

2. Визначено абсолютно нову систему судів загальної юрисдикції у складі: 1) місцевих судів; 2) апеляційних судів, Апеляційного суду України; 3) Касаційного суду України; 4) вищих спеціалізованих судів; 5) Верховного Суду України.

3. Чітко окреслено строк формування системи адміністративних судів, протягом трьох років.

4. Визначено зміст принципів територіальності та спеціалізації побудови системи судів загальної юрисдикції.

5. Передбачено утворення Державної судової адміністрації України, на яку покладається організаційне забезпечення діяльності судів, що полягало у заходах фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного та організаційно-технічного характеру, спрямованих на створення умов для повного і незалежного здійснення правосуддя.

6. Збільшено організаційні форми суддівського самоврядування та значно розширено їх повноваження, які до цього часу були переважно номінальними.

7. Ліквідовано прогалини у регламентації процедури добору кандидатів у професійні судді та порядку їх призначення на посаду (встановлено вимоги до претендента на посаду судді; порядок добору, призначення на посаду та переведення суддів, їх кваліфікаційної атестації; притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності).

8. Визначено критерії та порядок формування списків народних засідателів і присяжних, їх права та обов'язки.

Найбільш радикальних змін зазнавала система судів загальної юрисдикції, що й спричиняло відповідний спротив та зосередження на ній особливої уваги.

Висновки аналітиків щодо запровадження в Україні описаної вище системи судів загальної юрисдикції дають можливість зрозуміти логіку й аргументацію законодавця, покладену в основу пропонованої моделі судоустрою.

Так, за словами І. Коліушка, створення Касаційного суду України для перегляду в касаційному порядку судових рішень у цивільних та кримінальних справах слід вважати досягненням нового Закону, оскільки таким чином вирішується проблема надмірної завантаженості Верховного Суду України, що виникла у зв'язку із запровадженням нового порядку оскарження судових рішень. Він же пояснив необхідність утворення Апеляційного суду України, який повинен був розглядати апеляції на рішення апеляційних судів, прийняті у першій інстанції. Така необхідність пов'язана з тим, що під час малої судової реформи за обласними судами, які були перейменовані на апеляційні, було збережено функції суду першої інстанції, що позбавляло громадян можливості оскаржувати рішення цих судів у апеляційному порядку та обмежувало їх конституційне право на оскарження судових рішень<sup>12</sup>.

Цілком очевидно, що у конструюванні такої системи судів було застосовано підхід, за якого нові для судової системи функції розподілялися

<sup>12</sup> Коліушко І. Цит. праця.

між існуючими органами судової системи, зберігаючи при цьому їх попередні повноваження, що призводило до диспропорції. А прогалини, що утворювалися, заповнювались шляхом створення нових судових органів, що значно ускладнювало зрозумілість та доступність судової системи, розбалансовувало її.

Натомість, як зазначає І. Б. Шицький, «при створенні судової системи, що базуватиметься на нових засадах, недоцільно орієнтуватися на нині існуючі органи, лише розподіливши між ними функції. Навпаки, слід ретельно проаналізувати передбачені законодавством функції судової системи і саме для їх виконання сформувати відповідні органи, тобто йти в напрямі від причини до наслідку. ... Трьом інстанційним функціям суду мають відповідати і три судові ланки, тобто необхідна наявність суду першої інстанції, апеляційний та касаційний суди»<sup>13</sup>. Ця теза, на нашу думку, є досі актуальною.

Про те, що законодавець пішов ірраціональним шляхом у конструюванні судоустрою, свідчать і висловлювання інших авторів, які доводили, що утворення Касаційного суду України суперечить Конституції України, а в Апеляційному суді України немає необхідності, якщо апеляційні суди будуть виконувати виключно одну функцію, яка має бути їм притаманна, – перегляд рішень в апеляційному порядку<sup>14</sup>.

Ми повинні зауважити, що запропонована модель судоустрою мала ще одне пояснення, пов'язане зі змістом принципу спеціалізації, унормованому в Законі України «Про судоустрій України». Згідно із ст. 19 складовими системи судів загальної юрисдикції були загальні та спеціалізовані суди окремих юрисдикцій. При цьому до загальних судів належали військові суди, а спеціалізованими називались господарські, адміністративні та інші суди, визначені як спеціалізовані суди.

У господарській юрисдикції, як спеціалізованій, діяло чотири ланки судових органів. Майбутня система адміністративних судів також передбачала чотири ланки. Тому створення Касаційного суду України було спробою врівноважити внутрішню організацію підсистеми загальних судів із підсистемами спеціалізованих судів.

Однак реформаторами не було враховано низки стратегічних факторів.

1. Щоб передбачена Законом модель судоустрою мала шанс на реалізацію, слід було одночасно змінювати цивільне процесуальне та кримінально-процесуальне законодавство, оскільки питання про повноваження новостворюваних судів, а отже, Верховного Суду України, розмежування їх компетенції залишалось відкритим. Внаслідок цього судова реформа втрачала характеристику прогнозованості та стимулювала внутрішній спротив судової системи.

2. Створення Касаційного суду України та Апеляційного суду України передбачалося в період з 1 червня по 1 грудня 2002 року, в той час як

<sup>13</sup> Шицький І. Б. Цит. праця.

<sup>14</sup> Пасенюк О. М. Реформування процесуального законодавства проблеми реалізації нового Закону України «Про судоустрій України» / Пасенюк О.М. // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи : матеріали наук.-практ. конф., 18–19 квітня 2002 р., м. Харків / редкол.: Сташис В. В. (голов. ред.) та ін. – К. ; Х. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 22 – 28.

Державний бюджет України на 2002 рік не передбачав для цього коштів. Обсяги видатків, визначені у Державному бюджеті України на 2002 рік на проведення судово-правової реформи, формувалися з урахуванням необхідності реалізації заходів, передбачених «малою судовою реформою» (наприклад, забезпечення судів технічними засобами фіксування судового процесу). Виділення за їх рахунок коштів на створення нових інституцій унеможливило б фінансування існуючих судів загальної юрисдикції, які з року в рік отримували коштів менше, ніж необхідно для забезпечення елементарних умов їх існування<sup>15</sup>. Таким чином, економічні чинники реформування судової системи залишилися поза увагою її авторів.

3. Однією з найбільш гострих стала проблема комплектування новостворюваних судів кадрами. За словами М. І. Тітова, який озвучив цей аспект на прикладі створення апеляційних господарських судів, «визначальною мірою проблема була спровокована обумовленням призначення судді апеляційного суду не менш як трирічним стажем роботи на посаді судді. ... не можна не погодитись з бажанням законодавця запобігти появі в апеляційній інстанції недостатньо досвідчених фахівців. Але поза увагою залишились питання безпосереднього здійснення цієї настанови. Так, наприклад, із 37 суддів господарського суду Харківської області, на базі якого утворювався апеляційний господарський суд регіону, всього 23 судді відповідали цим вимогам, а бажання перейти до апеляційного суду спершу виявили всього 13 із них»<sup>16</sup>. Отже, кадрова складова судової реформи також була неналежно врахована.

Усі ці прорахунки закономірно позначилися на балансі окреслених цілей та реальних результатів судової реформи.

Норми Закону про створення Касаційного суду України стали предметом розгляду в Конституційному Суді України, за наслідками якого було прийнято рішення про визнання їх такими, що не відповідають Конституції України<sup>17</sup>. Зміст описової частини цього рішення якнайкраще демонструє нам, наскільки полярними були позиції суб'єктів, причетних до реформування судової системи. Єдності не було не лише у владних структурах. Провідні наукові установи країни розділилися на два табори: тих, хто вважав неконституційним утворення Касаційного суду України як окремого судового органу, та тих, хто вважав, що норми статті 125 Конституції України мають бланкетний характер і тому не закріплюють вичерпно всіх елементів судової системи. Очевидно, що витоки цих суперечностей криються в прогалинах реформування судової системи, пов'язаних із прийняттям Основного Закону держави, ідеї якого щодо судової системи не знайшли в той час своєї необхідної нормативної деталізації та конкретизації.

<sup>15</sup> Пасенюк О. М. Цит. праця.

<sup>16</sup> Тітов М. І. Апеляційні господарські суди: проблеми та перспективи / Тітов М.І. // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи : матеріали наук.-практ. конф., 18–19 квітня 2002 р., м. Харків / редкол. : Сташис В. В. (голов. ред.) та ін. – К. ; Х. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 45 – 49.

<sup>17</sup> Рішення КСУ № 20-рп/2003 від 11 грудня 2003 року у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 частини другої статті 18, статей 32, 33, 34, 35, 36, 37, підпункту 5 пункту 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення «Закону України «Про судоустрій України» (справа про Касаційний суд України).



Замисел створити Апеляційний суду України так і не було втілено, а з часом він втратив свою актуальність у світлі подальших змін процесуального законодавства.

Єдиною системою органів, утвореною відповідно до Закону «Про судоустрій України», стала Державна судова адміністрація України, якій належало здійснювати організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції за винятком Верховного Суду України, Конституційного Суду України та вищих спеціалізованих судів. Щодо позитивності такого нововведення також було чимало сумнів з огляду на визначення статусу ДСА в системі органів виконавчої влади.

Отже, процес реформування судової системи у період, початок якому поклала «мала судова реформа», хоч і відзначався інтенсивним розвитком законодавства, носив характер непослідовності та безсистемності. Кардинально протилежні ідеї у поглядах на потрібний державі судоустрій зумовлювали компромісний характер відповідних законів, що робило траєкторію розвитку судової системи хаотичною. Стратегії судової реформи як такої не було: насамперед керувалися політичною доцільністю, а складові фінансового, організаційного, кадрового забезпечення судової реформи відходили на другий план.

При цьому варто підтримати думку Р. Куйбіди щодо формування двох підходів до механізму реформування системи судів: поміркованого та радикального. Суть першого полягала у пристосуванні нових судових процедур до існуючої системи судів. Другий визнавав необхідність у глибокій реорганізації існуючої системи судів із метою підвищення гарантій судового захисту. Прихильниками першого підходу негативно сприймалися пропозиції щодо ліквідації та реорганізації судів, створення нових судів, оскільки це розглядалося як злам судової системи, що може призвести до її дезорганізації, катастрофічних наслідків для країни. Представники другого підходу були переконані, що Україна має унікальну можливість створити якісно нову структуру судоустрою, яка б повною мірою забезпечувала реалізацію демократичних стандартів судочинства. На їх думку, не організація судоустрою має визначати побудову судочинства, а навпаки – концепція судочинства повинна визначати судоустрій. Організаційна структура судової влади повинна відображати нові підходи до судово-процесуальної ієрархії та галузеву спеціалізацію у функціональній діяльності судів<sup>18</sup>.

Дивний симбіоз цих позицій дав суперечливі, з позиції інституціонального розвитку судової системи результати. З одного боку, запроваджувалися та поступово починали функціонувати прогресивні інститути (апеляція, касація, адміністративна юстиція); судова влада поступово наближалася до характеристик незалежної та самостійної. З іншого боку, ігнорування особливостей внутрішнього та зовнішнього середовища, в яке імплемтувалися нові інститути, призводило до дисфункцій у судовій системі. Про виникнення такої дисфункції як конфлікт юрисдикцій

<sup>18</sup> Куйбіда Р. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи : монографія / Куйбіда Р. – К. : Атіка, 2004. – С. 27–28.

ми уже згадували. На додаток можна навести приклад існування в господарському судочинстві протягом тривалого часу подвійної касації, яка стала процесуальним нонсенсом, спричиненим сукупністю чинників організаційного та функціонального характеру. Конструювання судоустрою шляхом пристосування існуючої системи судів до нових процесуальних інститутів у середовищі, яке ще зберігало риси радянської системи правосуддя, призводило до дисбалансу, який необхідно було усунути. Виходячи з цього, стало очевидно, що пошук оптимальної для України структури судової системи лише розпочинався.

***Khotynska-Nor Oksana. Influence of “small judicial reform” on the development of judicial system of Ukraine: organizational aspects***

The article covers the results of historical and legal analysis of the Ukrainian Judicial System reform, pushed by the so-called «small judicial reform», a set of laws passed on June 21, 2001, that significantly changed the legislation in the field of judiciary. It is these changes that allowed to officially bring the applicable court system in line with the Constitution of Ukraine, the rules of which provided for a completely new judiciary model. This made it possible to avoid a crisis of the entire legal system of the state.

It is recognized that due to the «small judicial reform»: the system of courts of general jurisdiction was introduced with a subsystem of arbitration courts, renamed to economic courts; the system of courts of general jurisdiction was determined as a part of the local courts, courts of appeal, superior specialized courts and the Supreme Court of Ukraine; the institutions of appeal and cassation appeal of judicial decisions were established and the institute of judicial review supervision was abated; the constitutional principles of justice were filled with concrete substance at the procedure level and so on.

However, besides the obvious goal, which is considered as the necessity of bringing the judicial system in line with the requirements of the Constitution of Ukraine, «small judicial reform» had ulterior motives that lay in need of gaining time for preparation and adoption of a conceptually new judiciary law, which built the foundation of judicial reform. The lack of unity of opinions on the appropriate court system hold back the adoption of the new procedural codes, which was one of the key points of the judicial reform since adoption of the Concept of judicial reform in 1992.

On February 7, 2002 the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law «On the Judicial System of Ukraine», which consistently settled the legal principles of the judiciary and the administration of justice in Ukraine, the system of courts of general jurisdiction, the basic requirements for forming professional judiciary, the system and the procedure of self government, and established the general procedure for court activity support and more.

The most substantial changes were experienced by the current system of courts of general jurisdiction, which included: a) local courts; b) courts of appeal, the Appellate Court of Ukraine; c) the Court of Cassation of Ukraine; d) superior specialized courts; e) the Supreme Court of Ukraine.

It was obvious that this system of courts was based on the approach according to which new judiciary functions had to be distributed among the existing judicial authorities, while preserving their previous duties, which led to disproportion. To fill in gaps evolved new legal authorities were established, that significantly complicated clarity and accessibility of the judicial system, as well as disrupted its balance.

It appears that while reforming the judicial system of the state, the legislator did not take into account a number of important factors, including: a) economic factors, b) human resource capacity of the judicial system, and 3) the need to simultaneously and consistently change the procedural law.

These loophalls naturally affected the balance of the defined goals and real results of the judicial reform.

Provisions of the law «On the establishment of the Court of Cassation of Ukraine» were considered by the Constitutional Court of Ukraine. It was decided to recognize them as being inconsistent with the Constitution of Ukraine. Intention to create the Appellate Court of Ukraine has not been implemented, and over time it has lost its relevance in the light of further changes in the procedural law.

**Key words:** court, judicial system, judiciary, judicial reform.