

ОСОБЛИВОСТІ ДОБОРУ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ СУДДІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ОКРЕМИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Проаналізовано особливості правового регулювання процесу добору кандидатів на посаду судді в окремих країнах світу. На цій основі запропоновано конкретні напрями вдосконалення національного законодавства у даній сфері.

Ключові слова: *суддя, статус суддів, інститут судової влади.*

Проанализированы особенности правового регулирования процесса отбора кандидатов на должность судьи в отдельных странах мира. На этой основе предложены конкретные направления совершенствования национального законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: *судья, статус судей, институт судебной власти.*

The features of legal regulation of the process of selection of judicial candidates in some countries. On this basis suggests concrete directions of improving national legislation in this area.

Keywords: *Judge, the status of judges, the institution of the judiciary.*

Постановка проблеми. З прийняттям 22 жовтня 2010 року Закону Про судоустрій і статус суддів в Україні розпочався новий виток історії розвитку інститутів судової влади. Важливим, у даному контексті, є розвиток інституту добору кадрів на посаду судді. Вважаємо даний етап формування суддівського корпусу найбільш відповідальним і таким, що визначає всю подальшу ефективність роботи судової системи. Відповідно до рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Про відмову у допуску до участі в конкурсі на посаду судді вперше від 30 листопада 2011 року [1] за загальним правилом суддівської етики суддя повинен бути прикладом законослужняності, завжди поводитися так, щоб зміцнювати віру громадян у чесність, незалежність, неупередженість та справедливість суду, докласти всіх зусиль до того, щоб на думку розсудливої, законослужняної та поінформованої людини його поведінка була бездоганною. Кандидат на посаду судді, який претендує обійняти зазначену посаду, повинен розуміти, що бажання одержати статус судді покладає на кандидата додатковий тягар відповідальності за його поведінку, в тому числі й поведінку в минулому. Громадськість очікує, що кандидат на посаду судді є не лише професіоналом, а й за своїми особистими та моральними якостями відповідає високим стандартам поведінки в професійному, суспільно-політичному та особистому житті.

Виходячи із таких високих вимог до кандидати на посаду судді, стає необхідним наукове обґрунтування процедури добору кандидатів на посаду судді, зокрема, критеріїв оцінювання, напрямів оцінювання, визначення ступеня відповідності тощо. До цього слід додати, що з 21 грудня 2010 року розпочала свою роботу Національна школа суддів України² на яку покладається дуже важлива місія – формування фахового кадрового складу суддівського корпусу.

Зважаючи на те, що ряд інститутів судової влади в Україні почали формуватися на принципово нових засадах, проблемним аспектом у даній сфері можна визначити відсутність, а одночасно доцільність, врахування зарубіжного досвіду щодо функціонування інституту добору кандидатів на посаду судді.

Аналіз досліджень і публікацій. В основу написання даної статті покладено науково-теоретичні розробки таких відомих вітчизняних та зарубіжних вчених як Р. Куйбіди, Б.Страшуна, А.Сухарьова, Д. Мідора, Ф. Решетнікова та інших.

Основний зміст дослідження. Світова практика знає різні способи заняття посади судді: починаючи від призначення монархом чи президентом і закінчуючи обранням населенням. Так, наприклад, королем чи королевою судді призначаються у Бельгії, Данії та Норвегії (за поданням міністра юстиції), Іспанії (за поданням Генеральної ради судової влади). Суддів вищих судів призначає королева також у Великій Британії, інших суддів призначає лорд-канцлер. Судді призначаються президентом в США (судді федеральних судів), Австралії (судді вищих судів), Німеччині (за поданням відповідних міністрів), Франції (за рекомендацією Вищої ради магістратури або за поданням міністра юстиції з позитивним висновком Вищої ради магістратури), Італії (за поданням міністра юстиції), на Мальті (за поданням прем'єр-міністра). Кабінетом міністрів судді призначаються для прикладу в Японії (на основі списку, складеного Верховним судом). У Німеччині судді Федерального конституційного суду обираються парламентом. У швейцарських кантонах суддів обирають у різний спосіб: або населенням, або радами кантонів, або ж призначають суди

² <http://nsj.gov.ua/>

вищого рівня. Обрання суддів населенням в ході виборчих кампаній здійснюється й у багатьох американських штатах.

До речі, протягом тривалого часу судді в Україні обиралися населенням строком на п'ять років. Вибори були безальтернативними, а добір суддів фактично здійснювали партійні органи. Після внесення змін до Конституції Української РСР у жовтні 1989 року суддів почали обирати ради народних депутатів обласного рівня і Верховна Рада – залежно від рівня суду. Процедура призначення (обрання) суддів, яка існує тепер, встановила нова Конституція України лише десять років тому [2, с. 16].

В багатьох країнах світу вагоме місце в питаннях формування корпусу професійних суддів займають самостійні та незалежні органи суддівського врядування. Так, Вищі ради магістратури у Франції та Італії вирішують всі питання, що стосуються діяльності суддів: підбір, просування по службі, переведення, дисциплінарна відповідальність та ін. Аналогічні функції здійснюють Генеральна Рада судової влади Іспанії [3, с.175-176], Генеральна судова рада Монголії [4, с. 664], Вища судова рада Болгарії [5, с. 624]. Ці органи, як і Всепольська Судова Рада створюються на основі представництва трьох гілок влади, з перевагою впливу судової. Так, Всепольська Судова Рада складається з: 1) Першого Голови Верховного Суду, Міністра Юстиції, Голови Вищого Адміністративного Суду і особи, що призначається Президентом Республіки, 2) 15 членів, обраних з числа суддів Верховного Суду, загальних судів, адміністративних судів та військових судів, 3) чотирьох членів, обраних Сеймом з числа депутатів, а також двох - обраних Сенатом з числа сенаторів [6, с. 523].

Водночас, в Італії згідно Закону “Про створення та діяльність Вищої ради магістратури” (1958 р.) [7, с. 327-328] головою Вищої ради магістратури є Президент Республіки. Рада складається з Першого Голови Верховного касаційного суду, Генерального прокурора Республіки при тому ж суді, двадцяти членів, які обираються ординарними судьями, і десяти членів, що обираються Парламентом на загальному засіданні обох Палат.

Як бачимо, у Франції, Італії, Іспанії, Болгарії, Польщі, Монголії в питаннях формування корпусу професійних суддів важливе місце займають спеціальні самостійні органи. Діяльність таких органів полягає в забезпеченні незалежності суддів шляхом збалансування політичного впливу законодавчої та виконавчої влади в кадрових питаннях організації судової влади. Важливу роль у становленні самостійності такого органу відіграють засади його організації. Е.Б.Абросімова та Л.Д.Владімірова відзначають, що саме перша група вказаних органів у більшій мірі відповідає принципу поділу влади і мінімізує гостроту впливу на суддів з боку окремих державних органів чи посадових осіб (в першу чергу міністра юстиції). З іншого боку, подібний підхід не усуває повністю з цього процесу осіб (чи їх представників), які в подальшому приймають остаточне рішення, в силу чого вони мають можливість скласти більш повне уявлення про конкретних кандидатів та про загальний рівень майбутніх суддів в цілому, під час здійснення наступної стадії процесу формування корпусу суддів [4, с. 210].

В Італії, згідно ст.12 Закону “Про створення та діяльність Вищої ради магістратури” Вища рада через створені нею комісії здійснює призначення та підвищення суддів, проводить іспити на посаду судового аудитора. При розгляді кандидатського цензу ми звертали увагу на те, що в Італії обов'язковою умовою призначення на посаду судді є попереднє стажування. Судовий аудитор призначається на конкурсних засадах за результатами іспитів. Іспити приймає призначена Вищою радою магістратури Екзаменаційна комісія, що складається з: головуючого в ній касаційного магістра; дванадцяти членів категорії не нижчої за апеляційних магістрів, які не були членами попередньої екзаменаційної комісії; шести університетських викладачів з юридичних дисциплін. Якщо Вища рада магістратури вважає, що особа не відповідає вимогам високої моральності та бездоганної репутації, вона не допускається до конкурсу і оспорювати таке рішення не може. Конкурс проводиться в Римі, як правило, один раз на рік. Даний конкурс передбачає складання трьох письмових іспитів з цивільного, римського, кримінального та адміністративного права і усних іспитів з римського, цивільного, кримінального права, цивільного та кримінального процесу, адміністративного, конституційного, трудового права і соціального законодавства, церковного, міжнародного права і основ статистики. До усних іспитів допускаються абітурієнти, які на кожному з письмових екзаменів отримали не менше 12 балів з 20. Придатними для призначення судовими аудиторами вважаються особи, які в цілому отримали не менше 91 бала, причому не менше 6 з 10 можливих балів по кожному з усних іспитів. За встановленими правилами підрахунку дроблення балів не допускається.

На наш погляд, з досвіду Італії заслуговує уваги порядок проведення іспитів та добору аудиторів (стажерів) на суддівські посади, де весь екзаменаційний процес побудований на конкурсних та змагальних засадах, системі поетапного тестування та комплексному оцінюванні.

Комісії з проведення вступного конкурсу, а також комісія по проведенню іспиту на посаду судового помічника після завершення роботи складають списки осіб, які пройшли за конкурсом. Зазначені списки публікуються в Офіційному бюлетені міністерства юстиції. Після розгляду результатів роботи комісії та можливих скарг з боку міністра юстиції чи зацікавлених осіб, що подаються до Вищої ради в тридцятиденний строк з дня опублікування списків, вона затверджує ці списки або вносить до них зміни.

Важливо зауважити, що рішення Вищої ради магістратури може прийматись в присутності не менше чотирнадцяти суддів і семи членів, обраних Парламентом. Як бачимо, для забезпечення кворуму, більшість повинні складати представники судової влади. Домінування представників судової влади при прийнятті рішень цим органом гарантує незалежність судової влади від політичного впливу інших гілок влади. При

цьому, Вища рада магістратури Італії зобов'язана приділяти рівну увагу як охороні незалежності суддів, так і підтриманню відповідного професійного та морального рівня суддів.

У розвинутих країнах з англосаксонською системою права надзвичайно велика увага і значення приділяється саме добору кандидатів на посади суддів.

Найбільш різноманітні системи добору суддів в межах однієї країни можна зустріти у Сполучених Штатах Америки. Кожен штат має свою автономну судову систему, а на федеральному рівні також діє своя судова система. Відповідно до Конституції США суддів федеральних судів призначає Президент за згодою Сенату. Незважаючи на досить політизований і непрозорий процес добору суддів, після призначення суддя формально стає вільним від політичних впливів, оскільки його призначають довічно.

Згідно з американською правовою доктриною концепція незалежності суддів означає, що при вирішенні справ вони вільні від контролю з боку законодавчої та виконавчої гілок влади, як, в принципі, і від контролю громадськості. Разом з тим, це не означає абсолютну і повну незалежність судової влади, оскільки в демократичній державі всією повнотою влади володіє тільки один суб'єкт – народ. І судова влада, як і інші її гілки, повинна бути підзвітна народу. Але у цьому випадку виникає певна суперечність між формами підзвітності народу, як носієві суверенітету, і гарантіями забезпечення незалежності судової влади. В американській правовій системі відпрацьовано способи зменшення цього протиріччя через методики відбору суддів та шляхом встановлення різних строків судових повноважень [8, с. 13]. При цьому акцент зроблено саме на строк перебування судді на посаді [9, с. 53]. Для федеральних суддів таке призначення є довічним. В ст. III розділу I Конституції США зазначено, що судді як Верховного суду, так і нижчих судів зберігають свої посади до тих пір, поки їх поведінка є бездоганною (*good Behaviour*) [10, с. 33].

Список рекомендованих для призначення судьями осіб президенту представляє Генеральний аторней (міністр юстиції) США. Це означає, що центр діяльності по відборі суддів зосереджено в Міністерстві юстиції, в першу чергу – Службі правової політики. Міністерство юстиції попередньо проводить велику негласну перевірку (збираються різноманітні документи, надсилаються запити в державні заклади та організації, та ін.).

Безумовно, американські спеціалісти усвідомлюють, що при відборі суддів головна проблема полягає у виявленні професійно придатних до виконання обов'язків судді осіб. З цією метою в США проводяться спеціальні дослідження особистості кандидатів, що претендують на посаду судді. Особливо уважно вивчається особистість претендента на пост федерального судді. У випадку помилки при відборі дуже тяжко змістити федерального суддю з посади. Це можливо лише шляхом складної процедури імпічменту, що здійснюється в Конгресі США. За 200 років існування американської правової системи процедура імпічменту по відношенню до федеральних суддів здійснювалась тільки 8 раз, з них в шести випадках судді були усунені з своїх посад, а в двох – виправдані.

Для того, щоб уникнути помилок при відборі кандидатів на посаду федерального судді, одночасно декілька відомств всебічно вивчають його особисті та професійні якості [8, с. 14].

Крім того, в процесі відбору суддів активну участь бере Американська асоціація адвокатів (ABA). Орган асоціації, - Комітет із справ федеральної юстиції, оцінює основних кандидатів в судді як "кваліфікованих" чи "некваліфікованих" юристів. Ці оцінки враховуються працівниками Міністерства юстиції на попередній стадії відбору. Необхідно відзначити, що Американська асоціація адвокатів є об'єднанням юристів, що включає поряд з адвокатами також суддів, аторнеїв та викладачів права.

Участь виконавчої влади в процесі відбору суддів здійснюється через міністра юстиції США та очолюване ним Міністерство юстиції, а також через апарат "Білого Дому".

Всі ці діючі особи повинні проводити переговори з метою вибору взаємовигідного кандидата, звичайно з політичної та професійної точки зору. Хоча останнє слово в призначенні - за Президентом, на практиці він повинен рахуватись з усіма цими силами.

Активне вивчення попередньої діяльності кандидата в судді проводить також Федеральне бюро розслідувань. Глибоко вивчає особистість претендента Комітет у справах правосуддя Сенату. З 1979 року в розпорядженні Комітету дослідницький апарат, мета якого – вивчення особистості кандидата в судді. Для досягнення цієї мети проводиться анкетування, коли від кожного претендента вимагається відповіді на великий перелік запитань відносно особистості, професії та прибутків, поглядів на здійснення правосуддя. Після цього Комітет проводить відкриті слухання при безпосередній участі кандидата в судді. Комітет публічно встановлює не тільки здібності і компетентність кандидата, але й його особисті переконання, всі боки приватного життя протягом багатьох років. В процесі попереднього погодження кандидатур активну участь беруть і члени Сенату, так що процес відбору суддів набуває політичних відтінків. Особливо великий вплив сенаторів при відборі кандидатів на посади федеральних районних суддів – нижчої ланки судової ієрархії. Прагнучи зміцнити власний політичний стан, сенатори, як правило, намагаються провести на ці посади своїх прибічників.

Коли сенатори не погоджуються з кандидатурою Міністерства юстиції (зазвичай це з'ясовується на попередній стадії), працівники міністерства проводять інтенсивні переговори, щоб вчасно врегулювати розбіжності, оскільки пізніше сенатори можуть використати своє право вето і не затвердити призначення [8, с. 14].

Що стосується системи формування корпусу суддів в окремих штатах США, то Ф.М. Решетніков відмічає, що важливу роль в системі призначення суддів, як і вирішення багатьох інших питань, належить різноманітним органам суддівського самоврядування (суддівські ради штатів, суддівські конференції, в яких беруть участь всі судді штату, та ін.) [11, с. 186].

Професор з США Д.Мідор з цього приводу наголошує, що лише в небагатьох штатах використовується метод відбору суддів, подібний до федерального. Так званий “метод призначення за здібностями” передбачає існування незалежної комісії, яка складається зазвичай з дев’яти-п’ятнадцяти членів, серед яких адвокати, судді і нефахівці в галузі права. Члени цих комісій вибираються не за партійною ознакою з тим, щоб сам процес підбору суддів не пов’язувався в громадській свідомості з політикою партій. Коли звільняється посада судді, комісія пропонує колегії юристів і просто громадянам висувати кандидатів. Вона також приймає заявки від зацікавлених юристів та розглядає всю наявну інформацію по кожному кандидату і нерідко проводить інтерв’ю з найбільш перспективними з них. Потім вона надає губернатору список найбільш гідних кандидатів. При цьому вважається, що політичні міркування не приймаються до уваги. В деяких штатах список включає три прізвища, а в інших штатах – п’ять прізвищ. Губернатор обирає одного кандидата із запропонованого списку [9, с. 104].

Досвід США показує, що й система довічного призначення суддів має проблеми. Ці проблеми подібні до тих, що існують в Україні, але їх значно менше, ніж у системі обрання суддів населенням. Основний недолік довічного призначення на посаду судді у тому, що безстрокове перебування на посаді сприяє розвитку у багатьох суддів безвідповідального ставлення до здійснення своїх повноважень, яке іноді може поєднуватися із суддівським свавіллям. Щоб мінімізувати цей недолік, у державі повинні бути налагоджені ефективні механізми оцінки професійних і моральних якостей кандидата на посаду судді, а також механізми відповідальності судді, у тому числі через звільнення судді з посади.

Незважаючи на політизованість процесу добору суддів у США, суддівський корпус там вважається дуже якісним, особливо, на федеральному рівні.

По-перше, судді поважають і цінують свою незалежність. Поважають незалежність суддів й інші гілки влади. На жаль, в Україні незалежність судді ще не стала цінністю ні для самих суддів, ні для представників інших гілок влади. Можливо, тому що незалежність часто асоціюється у нас із суддівським свавіллям.

По-друге, судді у США здебільшого добираються за системою заслуг: тобто уся попередня їхня діяльність повинна свідчити про те, що людина заслуговує стати суддею. Адже посада судді розглядається як вінець кар’єри юриста.

По-третє, судді цінують свою посаду і не хочуть втратити її і свій авторитет внаслідок сумнівних вчинків. На федеральному рівні та на рівні багатьох штатів розроблено кодекси поведінки суддів або кодекси поведінки правників, за дотриманням яких слідкують спеціальні комісії (ради), що можуть складатися лише з суддів або з суддів та інших юристів, і навіть неюристів. У другому випадку зовсім не обов’язково, щоб суддів у комісії було більше половини, як у європейських країнах. Коло заходів для впливу на суддю у таких комісії досить широке: починаючи від доган різного ступеня і закінчуючи звільненням судді з посади. Застосування цих заходів у багатьох штатах контролюється верховними судами. Щоправда, на федеральному рівні суддю може бути усунуто з посади лише Конгресом США в порядку імпичменту і лише за наявності таких серйозних підстав, як вчинення злочину. Суддівська рада може запропонувати судді самому подати у відставку.

Висновки. Центральне місце в механізмі формування суддівського корпусу займає добір кандидатів на посади суддів, оскільки саме від його якості залежить рівень професіоналізму та незалежності майбутніх суддів.

Тенденції розвитку судових систем західноєвропейських країн передбачають створення самостійних та незалежних органів суддівського врядування, які вирішують головні питання, що стосуються діяльності суддів: підбір, просування по службі, переведення, дисциплінарна відповідальність та ін. Однією з гарантій незалежності таких органів є створення їх на основі представництва трьох гілок влади, з перевагою судової. Діяльність таких органів полягає в забезпеченні незалежності суддів шляхом збалансування політичного впливу законодавчої чи виконавчої влади в кадрових питаннях організації судової влади. При цьому, важливу роль у становленні самостійності такого органу відіграє його склад, який представлений половиною або більшістю суддів. Порядок формування цих органів створює умови для утвердження суддівського самоврядування та одночасно сприяє запобіганню корпоративної суддівської замкнутості.

Зарубіжний досвід показує, що наявність конкурсного начала при доборі та призначенні (обранні) суддів робить таку процедуру більш демократичною. Огляд досвіду США показує, що в Україні заміна процедури добору суддів на виборчу систему може створити більше проблем, ніж вирішити ті проблеми, що існують. Значно ефективнішими можуть бути заходи, спрямовані на підвищення престижу посади судді і водночас – на посилення вимог до професійного і морального рівня кандидатів на посаду судді і самих суддів. Потрібно зробити більш прозорим процес, що передую призначенню судді на посаду Президентом чи парламентом, а також підвищити відповідальність суддів за поведінку, що є несумісною з їх високим статусом.

На наш погляд, діяльність організацій на зразок Американської асоціації адвокатів в питаннях добору кандидатів на суддівські посади є однією з важливих форм громадського впливу на справи управління державою. Однак вважаємо, що при необхідності не тільки юридична спільнота, але й вся громадськість повинна бути в змозі висловити своє ставлення відносно того чи іншого кандидата на посаду судді. При цьому, участь громадськості в доборі кандидатів на посаду судді повинна проявлятися більш виразно саме в тих правових системах, де наділення судовими повноваженнями відбувається в централізованому порядку главою держави чи іншими органами.

Література:

1. Про відмову у допуску до участі в конкурсі на посаду судді вперше : рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 30 листопада 2011 року. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/6191/>
2. Куйбіда Р.О. Добір суддів: вибори чи призначення / Р.О. Куйбіда // *Юридичний вісник України*. – 2006. – №30 (578). – С. 14-19
3. Испания. Конституция и законодательные акты. Пер. с исп. – М.: Прогресс, 2007. – 622 с.
4. Сравнительное конституционное право. М. : Изд-ая фирма “Манускрипт”, 2006. – 872 с.
5. Конституционное (государственное) права зарубежных стран: Учебник в 4 т. - Т.1-2 / Под ред. Б.А.Страшуна. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 880 с.
6. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. ред. А.Я.Сухарев. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА- ИНФРА*М, 2009. – 920 с.
7. Италия. Конституция и законодательные акты: Пер. с ит. – М. : Прогресс, 2008. – 528 с.
8. Ведёрникова О. Отбор кандидатов на судебные должности: опыт США // *Советская юстиция*. – 1993. - №5. – С. 12-17
9. Мидор Дениэл Джон. Американские суды. – Сент-Пол, Миннесота: Уэст Паблшинг Компани, 2005. – 422 с.
10. Современные зарубежные конституции / Под ред. Б.А.Страшуна. – М., 2006. – 488 с.
11. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира: Справочник / Ф.М. Решетников. – М. : Юридическая литература, 2003. – 528 с.

УДК: УДК 347.962.

А.М. Марцинкевич
Львівський університет бізнесу та права

ВИМОГИ ДО КАНДИДАТА НА ПОСАДУ СУДДІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Проаналізовано основні вимоги до кандидата на посаду судді в окремих країнах світу. Здійснено порівняльний аналіз професійних та морально-етичних вимог до суддів в країнах різних правових систем.

Ключові слова: *корпус суддів, вимоги до судді, діяльність судді.*

Проанализированы основные требования к кандидатам на должность судьи в отдельных странах мира. Осуществлен сравнительный анализ профессиональных и морально-этических требований к судьям в странах различных правовых систем.

Ключевые слова: *корпус судей, требования к судье, деятельность судьи.*

Analysis of basic requirements for a candidate for judge in certain countries. The comparative analysis of professional and ethical requirements for judges in the different legal systems.

Keywords: *body of judges, the requirements for judges, judicial activity.*

Постановка проблеми. Протягом тривалого історичного розвитку в багатьох країнах світу накопичено значний досвід у питаннях побудови систем формування корпусу суддів. Всебічно оцінюючи його, можна говорити про відповідні тенденції, характерні ознаки і риси та певні відмінності і особливості. Насамперед, в даному аспекті заслуговує на увагу практика таких країн як Франція, Австрія, Німеччина, Польща, Італія, Англія та США, де найбільш виразно здобули свою завершеність як цілісні механізми формування суддівського корпусу, так і окремі його елементи, зокрема, щодо вимог до кандидатів на посаду судді.