

ВІТЮК

Дарія Любомирівна
york2000@ro.ru

УДК 342.51

ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ СУДДЕЮ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В
НІМЕЧЧИНІ

FEATURES SITTING JUDGES PUBLIC SERVICE IN GERMANY

старший викладач
кафедри теорії та
історії держави і
права, Університет
Державної фіскальної
служби України

В статті розкривається досвід Німеччини, що характеризує специфіку проходження суддею публічної служби. Акцентовано увагу на перевагах в організації і правовому регулюванні підготовки суддівських кадрів.

В статье раскрывается опыт Германии, характеризующий специфику прохождения судьей публичной службы. Акцентируется внимание на достоинствах в организации и правовом регулировании подготовки судебных кадров.

The article deals with the experience of Germany, characterizes the specificity of the passage of public service by the judge. The attention is focused on the merits in the organization and preparation of the legal regulation of judicial personnel.

Ключові слова: *судова влада, суддя, підготовка суддівських кадрів, публічна служба*

Ключевые слова: *судебная власть, судья, подготовка судебных кадров, публичная служба*

Keywords: *judicial authority, judge, judicial personnel training, public service*

ВСТУП

Однією з складових демократичної та правової держави є становлення незалежної судової влади, головним питанням якої залишається не тільки система формування корпусу професійних суддів, а й вдосконалення процедури проходження суддями публічної служби. На нашу думку, для того, щоб визначити шляхи розвитку адміністративно-правових засад проходження суддею публічної служби в Україні, необхідно провести прискіпливий аналіз організації проходження суддею публічної служби в зарубіжних країнах. Саме якісний відбір кандидатів і безперервне підвищення кваліфікації суддів при проходженні ними служби є основною передумовою успішного функціонування судових систем країн ЄС.

МЕТА РОБОТИ полягає в спробі дослідження специфіки проходження суддями публічної служби в Німеччині з метою виявлення найбільш вдалих схем і методик, які можна буде використати на практиці в нашій країні.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

Інформаційною основою роботи є нормативно-правові акти ФРН.

РЕЗУЛЬТАТИ

Характеризуючи досвід Німеччини в частині проходження суддею публічної служби, відзначимо, що дослідження безпосередньо слід почати із короткої, загальної інформації правових актів, які регулюють дану сферу суспільних відносин.

В першу чергу підкреслимо, що всі правові підстави проходження суддею публічної служби

представлені Конституцією ФРН і неконституційними правовими актами. Німецька Конституція надає кожному судді особисту незалежність і свободу щодо прийняття рішень на суддівській посаді без зовнішнього впливу. Зокрема, жоден суддя не може бути звільнений з посади проти його волі, якщо це не санкціоновано Федеральним дисциплінарним судом або дисциплінарним судом землі.

Оскільки Німеччина є федеративною державою, то законодавчі повноваження розподілені між федеральними та регіональними парламентами. У зв'язку з цим нормативні акти, що регулюють проходження суддею публічної служби, були прийняті не лише федеральним парламентом, а й регіональними парламентами земель. Федеральним парламентом в 1975 році була прийнята нова редакція Закону «Про судоустрій». Даний Закон регулює основні організаційні моменти кар'єри суддів. У Законі перераховані причини, через які кар'єра судді може бути припинена, зазначені причини відсторонення судді від посади, фактори переведення судді на іншу посаду, зазначений максимальний вік суддів тощо.

Крім нової редакції Закону «Про судоустрій» федеральний парламент також прийняв Німецький суддівський закон («Deutsches Richtergesetz»). Цей Закон має дві частини. Перша частина стосується загальних правил поведінки суддів – як федеральних, так і регіональних. Друга частина містить правила, які застосовуються лише до федеральних суддів. Другим за важливістю федеральним законом є Вибірний суддівський акт («Richtergewahlgesetz»), який регламентує процедуру призначення федеральних суддів.

У межах обмежень, встановлених зазначеними вище федеральними правовими актами, землі можуть

вільно займатись регулюванням організації функціонування судів, які знаходяться на їх території. Закон про судоустрій визначає, які є суди, який вони мають склад і яку компетенцію. Землі визначають, де є суд, який суд і на якому місці будується, скільки судів повинно бути, як поділяється територіальна підсудність. Також, законодавство ФРН підкреслює, що вибір кандидатів на заміщення посади судді у федеральних судах є обов'язком спеціальних комітетів з відбору суддів. На регіональному рівні такі комітети використовуються у семи з шістнадцяти земель. Правила, що регулюють створення та склад даних комітетів, теж широко варіюються. У більшості випадків комітет складається з депутатів парламенту землі, суддів та адвокатів. Для України Німеччина, з її відмінними один від одного в різних частинах країни особливостями добору кандидатів на посаду судді, є прекрасною дослідною базою, завдяки якій можна визначити ідеальний варіант добору суддів для нашої країни.

У ФРН кандидати на посаду судді можуть призначатись трьома способами: призначення судді виконавчою владою, призначення парламентом і призначення судовою відбірковою комісією. Наприклад, у одних землях судді призначаються Прем'єр-міністром, в інших – Міністром юстиції даної землі. Крім того, у більшості земель призначення на суддівську посаду до будь-якого із судів землі потребує узгодження з міністрами – членами Кабінету. Підкреслимо, що призначення суддів виконавчою владою є традиційним порядком призначення суддів Німеччини. У цій системі Міністр юстиції наділений правом обирати і призначати суддю, відповідно до чого він несе політичну відповідальність за зроблений ним вибір та призначення. Така державна система використовується на федеральному рівні для призначення суддів до нижчих федеральних судів, наприклад до Федерального військового суду та Федерального дисциплінарного суду. Така практика призначення судді використовується також у більшості земель Німеччини (Баварія, Мекленбург-Передня Померанія, Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія, Рейнланд-Пфальц, Саарланд, Саксонія, Саксонія-Ангальт і Баден-Вюртемберг).

В Німеччині окрема категорія суддів обирається парламентом. Наприклад, половина складу Федерального конституційного суду ФРН обирається Бундестагом, інша половина – Бундесратом (по 8 суддів). Верхня палата парламенту – Бундесрат (60 депутатів), голосує більшістю у 2/3 голосів. Нижня палата парламенту – Бундестаг (631 депутат), також обирає половину суддів більшістю в 2/3. Після їх обрання судді призначаються на свої посади Федеральним президентом Німеччини. Термін повноважень членів Федерального конституційного суду – 12 років. На цей термін в Німеччині обираються лише судді Федерального конституційного суду.

Обрання суддів Федерального конституційного суду є важливою політичною подією в Німеччині. Дана процедура супроводжується висвітленням у

різних засобах масової інформації, які намагаються внести прозорість у цей політичний процес. І це не дивно, оскільки у призначенні суддів Федерального конституційного суду простежується партійно-політична лінія парламентаризму Німеччини.

Процедура обрання суддів до інших федеральних судів Німеччини відрізняється від розглянутої нами вище. Величезна роль у обранні суддів до Верховного федерального суду, Федерального суду з трудових спорів, Федерального суду з соціальних питань, Федерального адміністративного суду, Федерального фінансового суду відведена Комітету, який бере участь у відборі суддів. До складу Комітету входять 16 Міністрів юстиції земель і 16 членів федерального парламенту. 32 представники Комітету спільно з федеральним Міністром юстиції призначають федерального суддю. Необхідно відзначити, що безпосередньо призначення можливе лише після проведення консультації з Радою федерального суду, в якій призначається майбутній суддя. На нашу думку, практику консультацій безпосередньо із судом щодо призначення того чи іншого кандидата можна використовувати і в Україні.

На регіональному рівні комітети з відбору суддів існують у таких частинах Німеччини, як Берлін, Бремен, Бранденбург, Гамбург, Гессен, Шлезвіг-Гольштейн і Тюрінгія. Знову-таки, ці комітети різні і їх склади варіюються. Наприклад, у Бремені і Гамбурзі судові члени комітетів обираються суддями, а в інших землях – регіональним парламентом. У деяких землях члени комітетів, які не є суддями, обираються парламентсько-судовими органами, в інших землях – парламентсько-урядовими органами. Існує велика кількість різних комбінацій, які, не дивлячись на відмінності, на практиці довели свою ефективність.

Розглянемо систему судового призначення, яка використовується в Берліні, оскільки ця система є найстарішою і найефективнішою. Її ефективність підтверджується тим, що значна кількість земель Німеччини взяли за основу систему судового призначення, яка використовується в Берліні.

Відповідно до Берлінського закону про суддів, у Берліні функціонує Комітет судового призначення. Цей Комітет у співпраці з Міністром юстиції розглядає і відбирає кандидатури людей, які претендують на посаду судді. Будь-яке рішення щодо призначення на посаду судді: випробувальний термін, довічне призначення, підвищення судді у посаді або переведення судді на іншу посаду до іншого суду не може бути прийняте без позитивного голосування в даному Комітеті. Дана практика є унікальною і показує, який високий рівень довіри виражають громадяни Берліна Комітету та його представникам. Відзначимо, що легітимність функцій даного Комітету була питанням судового розгляду. У листопаді 1997 року Вищий адміністративний суд Берліна розглянув дане питання і прийняв рішення, згідно з яким Комітет має не тільки обмежене право накладати вето на кандидатів, які претендують на посаду судді, а й право повної участі та прийняття рішень у процесі призначення кандидатів.

Берлінський парламент прийняв свій власний «Кодекс з відбору суддів», який містить найбільш важливі процедурні правила, що регулюють призначення суддів. Відповідно до цих правил, Міністр юстиції може скликати Комітет судового призначення і бути головуючим на його засіданнях. Комітет складається із 6 членів, які обираються Берлінським парламентом, по одному судді з адміністративної, трудової та податкової юрисдикції. Двоє суддів є представниками судів загальної юрисдикції. Місце, що залишилося в Комітеті, займає адвокат. На наш погляд, слід підкреслити факт, згідно з яким п'ять із шести членів Комітету (судді) обираються Міністром юстиції особисто зі списку кандидатів, який складається з найбільш компетентних суддів Берліна. Місцеве співтовариство адвокатів також надає Міністру юстиції список, що містить імена адвокатів, які можуть бути призначені до Комітету.

Комітет не існує на постійній основі, а створюється по мірі необхідності. Із представників Комітету призначається доповідач і заступник доповідача. До їх обов'язків входить вивчення всієї наявної інформації про кандидатів та представлення кандидатів перед іншими членами Комітету. Рішення «за» чи «проти» кандидата приймається голосуванням, у якому вирішальним фактором є більшість голосів. Рішення приймається після заслуховування аргументів, які висловлює представник ради суду, до якого повинен бути призначений той чи інший кандидат. Судді, стосовно яких винесено позитивне рішення про призначення, повинні отримати акт про призначення (акт про просування, якщо суддя перепризначувався в інший суд), який підписується Міністром юстиції.

Виникає питання: якими критеріями відбору потрібного кандидата керується даний Комітет у Берліні та інші Комітети, створені за його зразком? Відповідаючи на це питання, слід сказати, що на протязі всієї історії існування ФРН ті, хто впливає на добір суддів, керуються одним принципом – принципом відбору тільки найкращих представників німецького суспільства. Іншими словами, мета відбору полягає у призначенні на посаду судді та просуванні кар'єрними сходами найбільш обдарованих, придатних і професійно кваліфікованих кандидатів.

Щоб мати можливість стати суддею, кандидат на посаду судді повинен мати німецьке громадянство. Також існує негласне правило, згідно з яким суддя або кандидат на цю посаду повинні прагнути до захисту ліберального і демократичного порядку, закріпленого як Конституцією ФРН, так і Конституцією Берліна. У процесі відбору та призначення на посаду судді з кандидатами проводяться інтерв'ю з метою встановлення їх характеру.

Якщо коротко перерахувати всі критерії відбору суддів, то цими критеріями будуть: рівень юридичних знань і навичок майбутнього судді, характер кандидата як особистості та конституційна лояльність. На наш погляд, використання даних критеріїв в українській практиці не викликає

сумнівів, особливо слід акцентувати увагу на третьому критерії – лояльності до Конституції і, згідно з нею, – до державного устрою країни. У наш час, коли в суспільстві переважають центристські настрої, на території України проводиться антитерористична операція, яка спрямована на запобігання розколу країни на окремі частини, введення критерію лояльності при відборі кандидатів на посаду судді не викликає сумніву. Крім того, гостро постає необхідність перевірки на лояльність вже призначених суддів, які працювали в ті часи, коли при владі був В.Ф. Янукович. Багато з цих суддів замість того, щоб сумлінно служити Україні та її громадянам, виносили невмотивовані й незаконні вироки, що, у свою чергу, повністю підірвало довіру населення нашої країни до судової системи.

Повертаючись до досвіду Німеччини слід зазначити, що перед довічним призначенням на посаду, кандидат, який уже став суддею, повинен відпрацювати випробувальний термін в суді першої інстанції. Випробувальний термін триває не менше трьох і не більше п'яти років. Протягом перших двох років випробувального терміну молодий суддя може бути знятий із займаної посади та звільнений без пояснення причини його звільнення. По закінченні двох років суддя може бути звільнений з посади тільки в разі порушення ним закону та порушення проти нього дисциплінарного провадження.

При знятті молодого судді з випробувального терміну, Комітет бере до уваги, по-перше, результати двох державних іспитів; по-друге, персональні дані судді (особиста справа), які зберігаються в архіві відповідного суду, в якому даний суддя працює на випробувальному терміні. Якщо зняття судді з випробувального терміну не відбувається заздалегідь, то по закінченні п'яти років Комітет збирається й вирішує подальшу долю випробуваного. Цікавим є той факт, що при оцінці п'ятирічного випробувального терміну судді Комітет складає комплексне письмове узагальнення його роботи, в якому висловлює свою думку щодо виконаної суддею роботи. Як показує статистика, лише 20 % усіх суддів, які пройшли випробувальний термін, отримують позначку «добре», що згодом призводить до появи їх прізвищ у спеціальному списку «суддів, гідних заохочення». Якщо суддя після випробувального терміну отримує позначку «добре», то він може зробити запит і його направлять на додатковий випробувальний термін до Вищого земельного суду або в Урядовий департамент сенатора юстиції. Більшість суддів успішно проходять другий випробувальний термін, внаслідок чого їх перепризначають в інші суди Берліна і підвищують на посаді до головуючих суддів (головуючий професійний суддя). Надалі з головуючих суддів парламент обирає президентів (керівників) Вищих регіональних судів. Ті ж, хто не отримав оцінку «добре» в зазначеній доповіді, – а це 80 % всіх суддів, – знаходяться на випробувальному терміні, і в більшості випадків стають суддями місцевих судів або помічниками суддів у регіональних судах.

Як зазначається в німецькій пресі, суспільство задоволене сформованою практикою призначення суддів у Берліні, хоча й визнається необхідність її вдосконалення, зокрема, пропонується зробити процедуру призначення більш «прозорою». Але в цілому ні уряд, ні звичайні люди не сумніваються, що існуюча система вибору суддів у Берліні в особі Комітету судового призначення працює злагоджено й ефективно, обираючи кращих представників серед юристів, бажаючих зайняти посаду судді.

В цілому, система судового призначення Німеччини отримала широке європейське визнання. Як показує практика розглянутих справ, система працює чітко і без помилок. Серед позитивних аспектів судової системи Німеччини слід зазначити:

по-перше, ефективність вирішення проблематики завантаженості суддів, яка в Україні знаходиться в жалюгідному стані; по-друге, наявність виваженого механізму функціонування Комітетів, які вже багато років піднімають рівень суддівського корпусу Німеччини, не пропускаючи на посаду суддів недостойних, некваліфікованих або нелояльних кандидатів. Комітети, по суті, сприяють більш широкій участі громадськості у процесі відбору кандидатів на посаду суддів; по-третє, наявність механізму безперервної оцінки молодших суддів, яка покликана гарантувати, що кандидати у професійні судді або на високі посади матимуть найвищі особистісні якості та володітимуть всіма тонкощами юридичної техніки.