

УДК 342.95 (477)

ОПЫТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СУДОВ (СУДЕЙ) ПОСТСОВЕТСКИХ СТРАН И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Наталья НЕСТОР,

кандидат юридических наук, соискатель

Открытого международного университета развития человека «Украина»

АННОТАЦИЯ

В статье автор с использованием сравнительного метода научного исследования анализирует правовые системы ряда постсоветских государств (Литва, Эстония, Молдова, Казахстан, Азербайджан) в части специфики регулирования национальным законодателем контроля за судами и судьями (вопрос назначения и увольнения судей, привлечения их к дисциплинарной ответственности, избрание руководства судов, особенности правового статуса, формирования персонального состава институтов с самоуправляющимися функциями в судебной сфере и т.д.), сравнивает их с законодательством Украины. Выделено ряд элементов зарубежного правового регулирования – потенциальных направлений имплементации в украинское правовое поле.

Ключевые слова: зарубежный опыт, контроль, судья, судебная власть, постсоветские страны, имплементация.

EXPERIENCE IN CARRYING OUT CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF COURTS (JUDGES) OF POST-SOVIET COUNTRIES AND THE POSSIBILITY OF ITS APPLICATION IN UKRAINE

Natalia NESTOR,

PhD in Law, Degree-seeking Student

of the Open International University of Human Development “Ukraine”

SUMMARY

The author of the article, using the comparative method of scientific research, has analyzed the legal systems of a number of post-Soviet countries (Lithuania, Estonia, Moldova, Kazakhstan, Azerbaijan) regarding the specifics of regulating control over courts and judges (the matter of appointing and dismissing judges, bringing them to disciplinary liability, the election of the leadership of the courts, specific features of the legal status, the formation of the personnel of institutions with self-governing functions in the judicial sphere, etc.) by the national legislator, and has compared them with the legislation of Ukraine. A number of elements of international legal regulation have been highlighted – potential areas of implementing into the Ukrainian legal field.

Key words: international experience, control, judge, judicial power, post-Soviet countries, implementation.

Постановка проблемы. Глобализационные, интеграционные тенденции развития современного общества непременно накладывают свой отпечаток на правовые системы государств, наполняют их универсальными, проверенными временем и практикой применения нормативными предписаниями, которые доказали свою эффективность и действенность применения. Также заимствование зарубежного опыта правового регулирования той или иной сферы общественных отношений является одним из самых распространённых направлений реформирования, совершенствования национальной правовой системы. Ведь это даёт возможность избежать стадии проб и ошибок, адаптировать в собственное законодательство действительно действенные механизмы регулирования в соответствии с современными требованиями демократии и гражданского общества.

Конечно, правовая система каждого государства является уникальной, отражает собственно местную специфику государственного строительства, систему распределения государственной власти, взаимоотношений между гражданами, властью, другими участниками общественных отношений. При таких условиях правовое регулирование многих «чувствительных» вопросов, в частности независимости судебной власти, юридического механизма контроля за судами и судьями в стране, должно осуществляться с существенным учётом национально-обществен-

ной составляющей вопроса, присутствующего уровня развития правовой культуры, взаимосвязей и взаимовлияния различных ветвей власти.

При осуществлении анализа зарубежного опыта правового регулирования, системы мер контроля за судом и судьями стоит прежде всего остановиться на образцах законодательства постсоветских стран. Похожие законодательные традиции, ментальность населения, общественно-политические вызовы и пути их решения определяют предметный интерес к подобным национальным правовым системам, учитывая потенциально высокую степень эффективности имплементации положительного нормотворческого, правоприменительного опыта этих стран.

Анализ последних исследований и публикаций. Цель достижения европейских стандартов правосудия по контролю за судьями как приоритет украинской власти обуславливает повышенный научный интерес прежде всего к законодательству стран Западной Европы. Среди учёных-юристов необходимо отметить весомый вклад в исследование контрольно-надзорной деятельности таких учёных, как: В.Б. Аверьянов, А.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, И.П. Голосниченко, Т.А. Коломоец, В.К. Колпаков, А.В. Кузьменко, А.Ф. Мельник, А.Н. Муzychuk и другие. В то же время постсоветским правовым системам внимание уделяется в меньшей степени; как правило, они анализируются в разрезе специальных

исследований определённого аспекта функционирования судебной системы.

Цель статьи – сравнительная характеристика контроля за деятельностью судов (судей) постсоветских стран, выделение возможных направлений его использования в Украине.

Изложение основного материала. В Литве базовым нормативным актом в судебной сфере является Закон «О судах» от 31 мая 1994 г. В соответствии со статьями 55-1, 56, 70–73 этого Закона отбор претендентов на вакансии судей участковых, окружных, административных, апелляционных судов осуществляет отборочная комиссия в составе семи человек: три члена должны быть судьями, четыре члена – представителями общественности. Председатель комиссии назначается Президентом республики. Выводы комиссии о наиболее подходящих кандидатах имеют для Президента факультативный характер. В отношении судей апелляционного суда нужно дополнительное одобрение Сейма (парламента); судьи Верховного суда назначаются парламентом по представлению Президента [1].

Юрисдикция осуществления дисциплинарного производства в отношении судей разделена между комиссией по судейской этике и дисциплине (рассматривает первичные жалобы на судей и принимает решение об открытии дисциплинарного производства) и судом чести (решает дисциплинарное дело по существу, налагает взыскания). Комиссия по судейской этике и дисциплине состоит из семи человек: двух членов назначает Президент, одного – Председатель парламента, четырёх – Совет судей. Суд чести состоит из десяти членов – по два человека назначают Президент и Председатель парламента из числа представителей общественности, шесть человек – Совет судей из числа действующих судей. Отметим отсутствие у Суда чести полномочий назначить взыскания в виде увольнения с должности – при наличии оснований может быть сформировано представление субъекту назначения об освобождении судьи от должности. Если в нём будет отказано, суд чести должен избрать другую санкцию к судье.

Согласно статье 150 Конституции Эстонии, председатель Верховного суда (высшее судебное звено в судебной системе и орган конституционной юрисдикции) назначается Рийгикогу (парламентом) по представлению Президента Республики; судьи этого суда – парламентом по представлению председателя Государственного суда [2]. В соответствии со статьёй 55 Закона Эстонии «О судах» судья первой и апелляционной инстанции назначается Президентом по представлению Верховного суда. При этом последний учитывает мнение собрания судей суда, в который может быть назначен кандидат. В процедуре прекращения правового статуса судьи различаются вариации снятия судьи с должности и увольнения. Первый из них является дисциплинарным взысканием, применяется дисциплинарной палатой – специальным самоуправляемым судейским дисциплинарным органом, в который избирается по пять представителей из числа судей судов кассационной, апелляционной и первой инстанций [3]. При этом право инициировать дисциплинарное производство в отношении судей имеет канцлер юстиции (специальная конституционная административная должность) и Председатель Верховного суда – относительно всех судей; председатель окружного суда – относительно судей судов первой инстанции в его территориальной юрисдикции; председатель суда – относительно судей того же суда; Верховный суд – относительно председателя Верховного суда.

Административная компетенция по освобождению судьи по недисциплинарным основаниям делегирована Президенту республики, её осуществляют по представлению Председателя Верховного суда. Интересно, что среди

общих оснований увольнения судьи с должности значится несоответствие судьи занимаемой должности, установленное в течение первых трёх лет после назначения на должность (по определению, судьи назначаются бессрочно) заключением Верховного суда, который, в свою очередь, использует данные ежегодных отчётов председателей судов, в которых работают такие судьи, об их профессиональной компетентности. Также отметим существенные административные полномочия Министра юстиции. То есть, система контроля за судами и судьями в Эстонии характеризуется значительным влиянием административной власти, которая одновременно большую часть своих полномочий должна согласовывать с судейским сообществом.

Законодательство Молдовы определяющее место в системе субъектов контроля за судами и судьями отводит Высшему совету магистратуры – коллегиальному органу судейского самоуправления. Данная организация состоит из двенадцати членов – шести судей (избираются Общим собранием судей), трёх штатных преподавателей права (избираются парламентом), Главы Высшей судебной палаты, Генерального прокурора и Министра юстиции, входящих в состав совета по должности. Среди компетенций Высшего совета магистратуры отметим внесение представления соответствующему субъекту (парламенту или президенту) о назначении, увольнении, переводе судей и руководства судов; применения к судьям мер поощрений и дисциплинарного принуждения; рассмотрение жалоб на решения дисциплинарных коллегий, утверждение этих решений [4]. Кроме упомянутой дисциплинарной коллегии, также осуществляет общее руководство работой коллегии по отбору и карьере судей, коллегии по оценке деятельности судей, судебной инспекции.

Коллегия по отбору и карьере судей создана для обеспечения отбора кандидатов на должность судьи, председателя и заместителя председателя суда, перевода судей в высшей, низшей или инстанции аналогичного уровня. Состоит из семи человек – четырёх судей (два судьи от Высшей судебной палаты, по одному судье от апелляционной палаты и местных судов), трёх представителей гражданского общества (назначаются Высшим советом магистратуры на основании открытого конкурса). Отметим, что в момент подачи документов кандидат на должность судьи информируется об обязанности тестирования на полиграфе как условия участия в конкурсе. Коллегия по оценке деятельности судей также состоит из семи членов – пяти судей (по два судьи от Высшей судебной палаты и апелляционных палат, один судья от местных судов), двух представителей гражданского общества (назначаются Высшим советом магистратуры на основании открытого конкурса) (статьи 3–4, 15–16 Закона Молдовы «Об отборе, оценке деятельности и карьере судей» от 5 июля 2012 г. [5]; статья 9 Закона Молдовы «О статусе судьи» от 20 июля 1995 г. [6]). Важность работы оценочной коллегии подчёркивается тем фактом, что получение неудовлетворительной оценки собственной деятельности по двум последовательным оценкам является законным основанием для приостановки полномочий судей (тогда как в Украине, по общему правилу, результаты оценки только могут учитываться при рассмотрении вопроса о проведении конкурса на занятие должности в соответствующем суде).

Дисциплинарная коллегия является независимым органом, который рассматривает дисциплинарные дела в отношении судей и применяет дисциплинарные взыскания. Коллегия состоит из пяти судей (избираются общим собранием судов) и четырёх представителей гражданского общества (назначаются Министром юстиции по результатам открытого конкурса) (статьи 8–10 Закона Молдовы

«О дисциплинарной ответственности судей» от 25 июля 2014 г. [7]). Заметим, что хотя в числе дисциплинарных взысканий значится освобождение от должности, решение дисциплинарной коллегии или Высшего совета магистратуры по его применению прямых юридических последствий не вызывает, требуется дальнейшее одобрение решения парламентом (относительно судей Высшей судебной палаты) или Президента (относительно других судей). Итак, несмотря на доминирование среди субъектов контроля за судьями самоуправляющихся, общественных институтов, присутствует также ограниченное влияние представителей других ветвей власти.

Конституция Казахстана (статьи 55, 79, 82) содержит нормативные предписания, предусматривающие невозможность (за исключением совершения тяжких преступлений, задержания на месте преступления) ареста, привода, привлечения к уголовной и административной ответственности судьи без согласия парламента (относительно судьи Верховного суда), Президента на основании заключения Высшего судебного совета (относительно судей других судов). Похожим образом разграничены между этими субъектами и контрольные функции назначения судьи – председатель и судьи Верховного суда избираются Сенатом (парламентом) по представлению Президента на основании рекомендации Высшего судебного совета; председатель и судьи других судов – Президентом по рекомендации Высшего судебного совета. При этом статус Высшего судебного совета вряд ли целесообразно расценивать в качестве органа судейского управления или самоуправления – ведь председатель и члены совета назначаются Президентом [8]. Детали отбора кандидатов на должности судей, увольнения, привлечения к дисциплинарной ответственности раскрыты в Конституционном Законе «О судебной системе и статусе судей в республике Казахстан» от 25 декабря 2000 г.

Статьями 30, 34, 38-1 вышеупомянутого нормативного акта установлено, что отбор кандидатов на должность судьи, председателя суда осуществляется Высшим судебным советом на конкурсной основе; в то же время Президент имеет право внести представление об избрании кандидата на должность судьи Верховного суда вне процедуры конкурса. Освобождение от должности, по аналогии с назначением, является соответственно компетенцией парламента и Президента. В контексте осуществления дисциплинарного производства предусматривается функционирование отдельного органа – Судебного жюри, которое образуется при Высшем судебном совете. Данное жюри состоит из шести судей, назначается по рекомендации расширенного пленарного заседания Верховного суда Высшим судебным советом. В работе Судебного жюри с правом совещательного голоса принимают участие представители общественности и один член Высшего судебного совета, которые назначаются опять же этим советом [9]. Соответственно, система субъектов контроля за судьями в этой стране характеризуется полным доминированием президентской вертикали, элементы общественного и самоуправляющегося контроля выражены слабо, присутствуют в большей степени номинально, а не реально.

Согласно статей 130–132 Конституции Азербайджана, судьи Конституционного, Верховного, апелляционных судов избираются Милли Меджлисом (парламентом) по представлению Президента [10]. Председатели судов назначаются Президентом на основании представления Судебно-правового совета, состоящего из судей и представителей исполнительной, законодательной власти, органов прокуратуры и коллегии адвокатов; в общей численности совета (пятнадцать человек) количественное большинство (восемь членов) составляют судьи, избираемые самими судьями.

Положениями статей 86, 93-2, 93-3, 93-4, 110, 112, 113 Закона Азербайджана «О судах и судьях» от 10 июня 1997 г. предполагается, что Судебно-правовым советом формируется Избирательный комитет – специальная организация для избрания наиболее достойных кандидатов на должность судьи. Сформированный комитетом рейтинг кандидатов (в соответствии с набранными баллами) передается совету, который с его учетом формирует представление субъекту назначения. Для лиц, обладающих авторитетом в области права, двадцатилетним стажем юридической работы, высокими моральными качествами предусмотрена возможность обойти процедуру экзамена и также быть назначенным на должность. Хотя Судебно-правовой совет является независимым учреждением, однако соответствующий орган законодательной власти может не только инициировать дисциплинарное производство в отношении судьи (кроме судей Верховного суда), но и настаивать на применении к виновному лицу в качестве санкции именно прекращение его полномочий как судьи [11]. В любом случае самостоятельность дискреции решения о таком прекращении Судебно-правовым советом практически исключает возможность подобных злоупотреблений административной властью.

Выводы. Осуществленная характеристика правового регулирования юридического механизма контроля за судьями в постсоветских странах (на примере Литвы, Эстонии, Молдовы, Казахстана, Азербайджана) показала закрепление на нормативном уровне во всех перечисленных государствах принципа независимости судей, недопустимости влияния третьих лиц на процесс правосудия. При этом соотношение административной компетенции различных ветвей власти в процедуре назначения и увольнения судей в национальных правовых системах значительно отличается – ключевыми полномочиями могут наделяться как представители исполнительной и законодательной власти, так и субъекты самоуправляющегося и общественного контроля. В любом случае правовая система Украины, по нашему мнению, характеризуется сравнительно высокой степенью разграничения ветвей власти и устранения третьих лиц от воздействия на суд.

В то же время ряд элементов зарубежного правового регулирования, по нашему мнению, можно рассматривать как перспективные направления имплементации в отечественное правовое поле. К таким направлениям относим: 1) привлечение представителей общественности (избранных по открытому конкурсу) к работе самоуправляемых (независимых) органов с кадровыми, дисциплинарными полномочиями на правах полноправных их членов с правом голоса, оплатой за работу (опыт Молдовы, Литвы); 2) введение практики поощрения судей за добросовестный труд, достижения в сфере эффективного, беспристрастного правосудия внутренне корпоративными судейскими знаками отличия и наградами (опыт Азербайджана, Молдовы); 3) обязательность применения процедуры психофизиологического исследования (тестирования) на полиграфе для кандидатов на вакансию судьи (опыт Молдовы).

Конечно, выделенные нами элементы достаточно разноплановы, по сути, детализируют специфику осуществления существующих административных процедур, форм контроля или предлагают принципиально новые их вариации. Соответственно, могут быть реализованы в кратко- или долгосрочной перспективе, в том числе в совокупности и в сочетании с последующим реформированием, совершенствованием в целом юридического механизма регулирования правового статуса судов и судей в Украине.

Список использованной литературы:

1. О судах : Закон Литовской Республики от 31 мая 1994 г. № I-480. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/303dc9d23f5311e68f278e2f1841c088?jfwid=qjs00ggjl>.
2. The Constitution of the Republic of Estonia for 28.06.1992. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>.
3. Courts Act of Estonia for 19.06.2002. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514022014001/consolide>.
4. О Высшем совете магистратуры : Закон Молдовы от 19.07.1996 г. №947. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313302&lang=2>.
5. Об отборе, оценке деятельности и карьере судей : Закон Молдовы от 5 июля 2012 г. № 154. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=54611.
6. О статусе судьи : Закон Молдовы от 20 июля 1995 г. № 544-XIII. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3503.
7. О дисциплинарной ответственности судей : Закон Молдовы от 25 июля 2014 г. №178. URL: <http://lex.justice.md/ru/354341/>.
8. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029#pos=1244;-102.

9. О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан : Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132-II. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021164#pos=1;-93.

10. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. URL: http://www.caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=93:constitution-of-the-republic-of-azerbaijan&Itemid=173&lang=ru.

11. О Судебно-правовом совете : Закон Азербайджанской Республики от 10 июня 1997 года № 310-IQ. URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=2765.

ИНФОРМАЦИЯ ПРО АВТОРА

Нестор Наталья Владимировна – кандидат юридических наук, соискатель Открытого международного университета развития человека «Украина»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nestor Natalia Vladimirovna – PhD in Law, Degree-seeking Student of Open International University of Human Development “Ukraine”