

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2022.6.33>

ZAGRANICZNE DOŚWIADCZENIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZAKRESIE TWORZENIA I FUNKCJONOWANIA KORPUSU SĘDZIOWSKIEGO

Kostiantyn Kubatko

*student Katedry Prawa Administracyjnego i Gospodarczego
Zaporoskiego Uniwersytetu Narodowego (Zaporoże, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0003-2819-3265

kubatko_k@gmail.com

Adnotacja. Publikacja naukowa bada zagraniczne doświadczenia administracji publicznej w zakresie tworzenia i funkcjonowania korpusu sędziowskiego. Biorąc pod uwagę dążenie Ukrainy do uzyskania pełnego członkostwa w UE, szczególną uwagę zwraca się na odpowiednie doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej. Analizowane są cechy formowania korpusu sędziowskiego w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republice Francuskiej, Republice Włoskiej, Królestwie Niderlandów, Republice Austrii, Rzeczypospolitej Polskiej. Duży nacisk kładzie się również na mechanizm tworzenia korpusu sędziowskiego w Stanach Zjednoczonych, gdzie skutecznie funkcjonuje instytucja wyboru sędziów. Ta ostatnia pozwala na wdrożenie zasady władzy ludowej w procesie tworzenia korpusu sędziowskiego i uniknięcie wielu zagrożeń korupcyjnych wynikających z procesu konkurencyjnego wyboru sędziów.

Metodologia badań opiera się na instrumentach prawa porównawczego, ale aktywnie stosowane są również filozoficzne i ogólne naukowe metody badawcze. Wśród specjalnie prawnych metod badawczych stosuje się metodę formalno-prawną, a także metodę modelowania prawnego.

Sformułowano wniosek, że perspektywa dalszego badania tego tematu wynika z potrzeby naukowego podsumowania doświadczeń innych obcych krajów administracji publicznej w zakresie tworzenia i funkcjonowania korpusu sędziowskiego w celu zidentyfikowania pozytywnych elementów takiego doświadczenia oraz określenia możliwości i celowości jego pożyczenia i wdrożenia do ustawodawstwa krajowego i praktyki prawnej.

Słowa kluczowe: korpus sędziowski, tworzenie, doświadczenie zagraniczne, zasady, standardy międzynarodowe, wymiar sprawiedliwości, implementacja, administracja publiczna, procedury konkursowe, wybór, zapożyczenia.

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FORMATION AND FUNCTIONING OF THE JUDICIAL CORPS

Konstantin Kubatko

*Applicant at the Department of Administrative and Economic Law,
Zaporizhzhia National University (Zaporizhia, Ukraine)*

ORCID ID: 0000-0003-2819-3265

kubatko_k@gmail.com

Abstract. The scientific publication is devoted to the foreign experience of public administration in the field of formation and functioning of the judicial corps. Considering Ukraine's desire to acquire full membership in the EU, special attention is paid to the relevant experience of the member states of the European Union. The peculiarities of the formation of the judicial corps in Great Britain, the French Republic, the Italian Republic, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, and the Republic of Poland are analyzed. Considerable attention is also paid to the mechanism of formation of the judicial corps in the USA, where the institution of election of judges functions effectively. The latter allows implementing the principle of people's power in the process of forming the judicial corps and avoiding many corruption risks that arise in the process of competitive selection of judges.

The research methodology is based on the tools of comparative legislation, but philosophical and general scientific research methods are also actively used. Among the special legal research methods, the formal legal method and the method of legal modeling are used.

The conclusion is formulated that the perspective of further research on this topic is due to the need for a scientific generalization of the experience of other foreign countries regarding public administration in the field of formation and functioning of the judicial corps in order to highlight the positive elements of such experience and determine the possibility and expediency of its borrowing and implementation into national legislation and legal practice.

Key words: judicial corps, formation, foreign experience, principles, international standards, justice, implementation, public administration, competitive procedures, eligibility, borrowing.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ

Костянтин Кубатко

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)*

ORCID ID: 0000-0003-2819-3265

kubatko_k@gmail.com

Анотація. В науковій публікації досліджується зарубіжний досвід публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу. Враховуючи прагнення України набути повноправного членства в ЄС, особлива увага приділяється відповідному досвіду держав-членів Європейського Союзу. Аналізуються особливості формування суддівського корпусу у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії, Французькій Республіці, Італійській Республіці, Королівстві Нідерландів, Республіці Австрія, Республіці Польща. Також значна увага приділяється механізму формування суддівського корпусу в США, де ефективно функціонує інститут виборності суддів. Останній дозволяє реалізувати принцип народовладдя в процесі формування суддівського корпусу та уникнути багатьох корупційних ризиків, які виникають в процесі конкурсного відбору суддів.

Методологія дослідження ґрунтується на інструментарії порівняльного законодавства, проте також активно застосовуються філософські та загальнонаукові методи дослідження. Серед спеціально-юридичних методів дослідження застосовується формально-юридичний метод, а також метод юридичного моделювання.

Формулюється висновок про те, що перспективність подальшого дослідження даної тематики обумовлена необхідністю наукового узагальнення досвіду інших зарубіжних країн щодо публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу з метою виокремлення позитивних елементів такого досвіду та визначення можливості і доцільності його запозичення та імплементації в національне законодавство і юридичну практику.

Ключові слова: суддівський корпус, формування, зарубіжний досвід, принципи, міжнародні стандарти, правосуддя, імплементація, публічне адміністрування, конкурсні процедури, виборність, запозичення.

Вступ. Публічне адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу в Україні є складною системою організаційно-адміністративних, управлінських відносин, направлених на формування висококваліфікованого штату судів та забезпечення їх повсякденної роботи. Суб'єктами публічного адміністрування у даній сфері суспільних відносин є уповноважені органи публічної адміністрації – Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища рада правосуддя та Державна судова адміністрація України, які діють виключно на підставі та на виконання Конституції та законів України: «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя». В той же час, у даній сфері суспільних відносин спостерігаються негативні процеси, пов'язані із відсутністю повноважного складу Вищої ради правосуддя та незавершеним конкурсом на посади членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Зокрема, ВККС не працює вже майже три роки, з метою поновлення її роботи створена конкурсна комісія, яка наразі здійснює добір кандидатів на посади членів ВККС.

Прийняття Закону № 2128-ІХ від 15 березня 2022 року «Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя» тимчасово вирішило проблему відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя та, відповідно, актуальні питання публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу в Україні. Проте, тривалість існування вищезазначених проблем у даній сфері суспільних відносин свідчить про їх системний характер та необхідність удосконалення правових засад утворення та функціонування суб'єктів владних повноважень, які здійснюють публічне адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу.

Для удосконалення національного законодавства та юридичної практики у вказаній сфері суспільних відносин важливе значення має дослідження, узагальнення та запозичення найкращого позитивного зарубіжного досвіду, адже розвинуті цивілізовані держави вже сформували перевірені часом правові механізми формування та забезпечення функціонування суддівського корпусу. Вищезазначеним обґрунтовується актуальність, а також теоретична та практична значимість дослідження зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу.

Питання публічного управління та публічного адміністрування досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, зокрема, В. Авер'янова, О. Бандурки, В. Бевзенка, Ю. Битяка, М. Віхляєва, С. Гайдученка, В. Галуцька, Н. Губерської, В. Доненка, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лученка, П. Лютікова, Р. Мельника, О. Миколенка, Д. Приймаченка, С. Стеценка, В. Тильчика, О. Червякової, С. Чернова та інших відомих науковців.

Різні аспекти формування та функціонування суддівського корпусу в Україні, організацію судової влади в цілому досліджували в своїх працях А. Алексєєва, В. Городовенко, В. Гудима, І. Коваленко, В. Кравчук, С. Прилуцький, І. Русакова, Л. Скомороха, Н. Слободяник, В. Єгорова, Ю. Полянський, Б. Футей, С. Степанов, В. Шижкін та інші.

Порівняльний досвід формування суддівського корпусу в Україні і зарубіжних країнах вивчали та узагальнювали в своїх працях В. Єгорова в науковій публікації «Деякий порівняльний досвід формування суддівського корпусу України і зарубіжних країн» (Yehorova, 2010, р. 108-113) та В. Кравчук в роботі «Формування суддівського корпусу в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аналіз» (Kravchuk, 2013, р. 45-49). Позитивний досвід формування суддівського корпусу за результатами виборів проаналізовано в роботах Н. Слободяника «Вибірність суддів: зарубіжний досвід та перспективи для України» (Slobodianyuk, 2015, р. 173-177), В. Шишкіна «Федеральні суди загальної юрисдикції у США» (Shyshkin, 1994, р. 20-21), Б. Футея «Федеральні суди у Сполучених Штатах Америки» (Futei, 2000, р. 49-51).

Методологія даного дослідження ґрунтується на інструментарії порівняльного законодавства, проте також активно застосовуються філософські (закони та прийоми діалектики) та загальнонаукові методи дослідження (прийоми логічного методу, системний та структурно-функціональний методи). Серед спеціально-юридичних методів дослідження застосовується формально-юридичний метод, а також метод юридичного моделювання.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є дослідження зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу, що має стати основою для формування пропозицій щодо удосконалення чинного національного законодавства та юридичної практики у даній сфері суспільних відносин.

Результати дослідження. Змістовне та ґрунтовне дослідження будь-якого правового явища чи процесу не буде повним без аналізу відповідного зарубіжного досвіду, адже формування державних та правових інституцій в розвинутих державах відбувалось протягом десятиків років шляхом спроб та помилок, виокремлення та збереження найкращого досвіду. Проте, не слід забувати, що кожна правова система є унікальною, автентичною з притаманними лише їй правовими традиціями та звичаями. Тому сліпе, автоматичне запозичення навіть позитивного зарубіжного досвіду може увійти в протиріччя з національною традиційною практикою регулювання тих чи інших суспільних відносин, зіткнутися із супротивом з боку національної правосвідомості.

В той же час, ігнорування позитивного зарубіжного досвіду матиме наслідком повторення тих самих помилок, які були допущені в процесі становлення зарубіжних правових систем.

Таким чином, дослідження зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу необхідно здійснювати виважено, з використанням законів та прийомів діалектики, а також методології порівняльного правознавства.

Для України найбільш актуальне значення має позитивний досвід публічного адміністрування у вказаній сфері суспільних відносин таких держав як США, Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, Французька Республіка, Італійська Республіка, Королівство Нідерландів, Республіка Австрія, Республіка Польща. У зазначених державах судова система пройшла тривалий шлях формування та на теперішній час вирізняється стабільністю, низьким ступенем корупційних ризиків, а також високим рівнем поваги з боку громадян.

А. Федорчук зазначає, що англійська система призначення суддів функціонує таким чином: 1) на посади суддів вищих судів призначаються кандидати (з числа баристерів з не менш ніж десятирічним стажем) королевою за рекомендацією лорда – канцлера; 2) на посади суддів нижчих судів кандидати (з числа баристерів з десятирічним стажем або з числа рекордерів, що займають цю посаду не менше трьох років) призначаються лордом-канцлером. Вимоги до кандидатів на посаду судді стосуються не тільки кваліфікаційних характеристик. Велика увага приділяється також морально-етичним якостям особи та психологічному профілю особи. Для характеристики особи обов'язково додаються рекомендації з місця попередньої роботи. Кандидатам на посаду судді середньої та нижчої ланки перш за все необхідно отримати не менше трьох рекомендацій від суддів і провідних баристерів, що співпрацювали раніше з цим кандидатом на пост судді. Процедурою відбору суддів середньої та нижчої ланки займаються чиновники департаменту лорда-канцлера. Кандидатів на посади суддів Високого суду відбирає лорд-канцлер за результатами консультацій з суддями і з керівництвом адвокатської корпорації баристерів. Технічною роботою з відбору кандидатів на посаду суддів займається голова канцлерського департаменту – постійний секретар. Він опитує суддів і адвокатів, розмовляє з кандидатами, а його штат збирає необхідні відомості. На підставі цих даних лордканцлер приймає остаточне рішення. Під час висування кандидатур окружних суддів, рекордерів і оплачуваних магістратів збір відомостей про кандидатів може бути доручено судді – голові того судового округу, де повинен буде працювати новий суддя. Крім ділових якостей, які свідчать про потенційну можливість претендента виконувати обов'язки судді, кандидат повинен відповідати формальним вимогам моралі (Fedorchuk, 2019, р. 111-112).

Таким чином, у Сполученому Королівстві Великої Британії і Північної Ірландії відбір кандидатів на посади суддів пов'язаний із певним протекціонізмом в юридичних колах (необхідно отримати не менше трьох рекомендацій від суддів і провідних баристерів). Такі процедури характерні для традиціоналізму сталої англійської конституційної монархії, в якій судова система є фактично «закритим» клубом, відкритим лише для обраних та найкращих.

Судова система Італії, на думку А. Федорчука, схожа з вітчизняною, оскільки охоплює три ланки – суди конституційної, загальної та спеціальної юрисдикції. Відбір на посаду судді в Італії здійснюється на конкурсній основі. Конкурс на заміщення суддівських посад проводиться під керівництвом Вищої ради суддів за сприяння Міністерства юстиції. Конкурсна державна експертиза для суддів та прокурорів складається

з трьох письмових іспитів (з цивільного, кримінального та адміністративного права) та усного іспиту з основних правових питань. Конкурс на посаду суддів очолює Експертна комісія, призначена Вищою радою суддів, що очолюється суддею касаційного суду. Вона складається з двадцяти двох суддів апеляційного суду та вісьмох професорів з права. Висновок складається на кожного індивідуально, що базується на загальній сумі голосів, наданих кожному кандидату за кожен тест (Fedorchuk, 2019, p. 113-114; Baschiera, Marinella, 2006).

Позитивним досвідом публічного адміністрування у сфері формування суддівського корпусу в Італійській Республіці є включення до складу Експертної комісії, яка проводить конкурс на посади суддів, значної кількості науковців – професорів з права (майже третина від загального складу). В Україні Вища кваліфікаційна комісія суддів України складається з шістнадцяти членів, вісім з яких призначаються з числа суддів або суддів у відставці. Іншими членами ВККС можуть бути громадяни України, які володіють державною мовою, мають вищу юридичну освіту, стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років та відповідають критеріям доброчесності і професійної компетентності. Це можуть бути як науковці, так і адвокати чи представники інших юридичних професій.

Відповідно до ст. 179 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р., судді призначаються Президентом за поданням Державної ради судочинства (Krajowej Rady Sądownictwa) на невизначений строк (Konstytucja Republiki Polshcha, 1997). Державна рада судочинства, реалізуючи конституційно визначені функції, наділена передусім компетенцією, що стосується формування суддівського корпусу, а саме: 1) розглядає кандидатури на посаду судді, подані загальними зборами відповідних судів чи міністром юстиції, та подає Президентові Республіки Польща подання про призначення суддів; 2) розглядає подання про відправлення судді у відставку; 3) дає згоду на подальше зайняття посади суддею, який досяг 65-річного віку (Banaszak, 2008, p. 681).

Отже, основні повноваження Державної ради судочинства пов'язані з кадровими питаннями в судочинстві: вона подає Президентові Республіки Польща подання щодо призначення суддів, приймає рішення про переведення судді на іншу посаду та приймає багато інших рішень що стосуються кадрових питань. Державна рада судочинства надає згоду щодо пропозиції зміни судоустрою й матеріального забезпечення суддів. Крім того, Державна рада судочинства включена в процес законотворчості, а неврахування її висновку може спричинити початок процедури визнання закону неконституційним. Державна рада судочинства також приймає рішення щодо професійної етики суддів (приймаючи, наприклад, Кодекс професійної етики суддів), заслуховує та обговорює інформацію про діяльність судів і проблеми судочинства. На практиці виникло питання – чи рішення Державної ради судочинства щодо кадрових питань мають остаточний характер, чи, із погляду легальності, повинні піддаватися судовому контролю. У рішеннях Вищого адміністративного суду Республіки Польща та Верховного суду Республіки Польща такий контроль визнано допустимим, а ст. 13 Закону про Державну раду судочинства чітко передбачає контрольні повноваження Верховного суду Республіки Польща в таких справах (Garlicki, 2008, p. 342; Kravchuk, 2013, p. 48).

В Україні аналогом польської Державної ради судочинства є Вища рада правосуддя, яка наразі не має повноважного складу. Ця проблема наразі тимчасово вирішена Законом України № 2128-IX «Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя», яким на період дії воєнного стану розширено повноваження Державної судової адміністрації України та Голови Верховного Суду.

Судова система Австрійської Республіки включає суди загальної юрисдикції та суди публічного права. Основним документом, що регулює правовий статус суддів в Австрії, зокрема, вимоги, що висуваються до кандидатів на посаду судді, і порядок їх призначення на посаду, визначені в Законі «Про службу суддів і прокурорів». Система судів загальної юрисдикції складається з чотирьох інстанцій: окружний суд (Bezirksgericht); Суд федеральної землі (Landesgericht); Верховний суд землі (Oberlandesgericht); Верховний Суд (Oberster Gerichtshof). Відбір кандидатів на посади суддів включає 5 років навчання: 1) річна судова практика під керівництвом не менше трьох суддів-наставників з одночасним проходженням підготовчих курсів; 2) призначення на посаду судді-стажера Міністерством юстиції на підставі рекомендації колегії Вищого суду землі; 3) дворічне навчання при суді, прокуратурі чи інших органах (адвокатурі, органах управління, Міністерстві юстиції чи в органах виконання покарання); 4) навчання в судовій академії; 5) проходження практики при суді, прокуратурі, адвокатурі. Завершується все складанням випускного екзамену при Вищому суді однієї з земель (Fedorchuk, 2019, p. 113).

Таким чином, в Австрійській Республіці основна ставка в процесі публічного адміністрування у сфері формування суддівського корпусу робиться на професійне навчання майбутніх суддів, причому основна його частина припадає стажування та практику. Такий досвід заслуговує на увагу та визначення можливості його запозичення з метою імплементації в національне законодавство та юридичну практику. Один рік навчання (спеціальної підготовки) в Національній школі суддів України, що включає як теоретичне, так і практичне навчання, вбачається недостатнім строком для формування правосвідомості висококваліфікованого судді.

У Французькій Республіці призначення на посаду судді здійснюється через спеціалізовану школу навчання. В системі відбору та призначення суддів у Франції беруть участь кілька органів (Вища рада магістратури, Комісія з просування по службі, Міністерство юстиції, Національна школа магістратури). Правове регулювання навчання та добору на посаду суддів здійснюється нормами Закону «Про статус магістратури».

Добір кандидатів на посади суддів здійснюється через оцінку есе та складання відповідного екзамену з юридичних дисциплін, іноземної мови та заліку із загальнофізичної підготовки. Наступними кроками підготовки кандидата на посаду судді є укладення контракту, що передбачає обов'язкову роботу в сфері юстиції не менше 10 років, стажування тривалістю 3 місяці в державних та недержавних установах. Черговим етапом є 8 місяців навчання в Національній школі магістратури, а після цього стажування вже безпосередньо в судових установах тривалістю 14 місяців. Після успішного складання іспиту претендентам пропонують зайняти ті чи інші посади у суддівському корпусі, де особа отримує можливість проходити стажування з подальшим працевлаштуванням (Fedorchuk, 2019, p. 113).

Отже, як і в Австрійській Республіці, у Франції основна увага приділяється професійному навчанню майбутніх суддів та проходженню достатньо тривалого стажування на посаді, що сприяє формуванню висококваліфікованого суддівського корпусу. На особливу увагу заслуговує залік із загальнофізичної підготовки, який складають кандидати на посади суддів. Такий позитивний досвід доцільно імплементувати в національне законодавство.

Вища Рада магістратури на чолі з головою Касаційного суду Франції володіє лише компетенцією надавати рекомендації та висновки на висунутих Міністром юстиції Франції кандидатів на посади суддів інших інстанцій і здійснює діяльність як дисциплінарний орган суддів (Fedorchuk, 2019, p. 113).

Таким чином, публічне адміністрування у сфері формування суддівського корпусу в Франції є достатньо демократичним та концентрує зусилля на якісній підготовці кандидатів на посади суддів.

О. Ригіна справедливо зазначає, що привертає увагу та має неабияку актуальність для України американський досвід функціонування судової системи і використання різноманітних методів та підходів щодо формування суддівського корпусу. Зокрема, особливість судової системи США полягає в тому, що паралельно функціонують федеральна судова система, судова система федерального округу Колумбія, судові системи 50-ти американських штатів і судові системи автономій, які мають статус «держав, що вільно приєдналися» (Гуам, Пуерто-Рико, Північно-Маріамські та Віргінські острови) (Ryhina, 2010, p. 81).

Д. Дж. Мідор зауважує, що в у США юристи стають суддями в один із таких способів: а) через призначення суб'єктом владних повноважень органу виконавчої влади, за умови затвердження її кандидатури законодавчим органом; б) шляхом відбору суб'єктом владних повноважень органу виконавчої влади зі списку кількох кандидатів, який надає незалежна комісія; в) через загальні вибори; г) через вибори в законодавчому органі (Midor, 1993, p. 52-53). При цьому, як зазначає Б. Футей, терміни перебування на посаді судді відрізняються залежно від суду. Судді можуть бути призначені на термін від 4 до 6 років, а в деяких випадках – від 12 до 15 років. Федеральна система є найвідомішим прикладом висунування кандидатур на посади виконавчою владою та затвердження її законодавчою (Futei, 2001, p. 57).

Б. Футей зазначає, що лише в незначній кількості штатів використовуються такі ж методи добору суддів, що й на федеральному рівні. Акцентується увага, що у деяких штатах кандидати на посаду суддів беруть участь у виборах за підтримки політичних партій, як це роблять кандидати на інші виборні посади. Метод, за якого суддів обирають в законодавчому органі штату, застосовується лише у Вірджинії та Південній Кароліні (Futei, 2001, p. 51).

Деякі автори зауважують, що у багатьох штатах, де законом передбачені вибори суддів, більшість з них фактично призначає губернатор. Це відбувається завдяки тому, що губернатор уповноважений заповнювати вакансії, які виникають в період між виборами або законодавчими сесіями, а багато вакансій з'являються саме в цей час, наприклад через відставку, вихід на пенсію тощо (Midor, 1993, p. 55).

З-поміж інших методів особливої уваги заслуговує метод, що загалом відомий як «План Міссурі». Вважається, що така система призначення зазнала підтримки, бо дозволяла уникнути політичного протекціонізму й надавала деякі гарантії неупередженості та професіоналізму суддів, залишаючи певну свободу для глави виконавчої влади на підставі власних політичних міркувань. Цей метод базується на тому, що докладаються зусилля, щоб створити комісію на безпартійних засадах і таким чином уникнути партійного протекціонізму під час відбору. Коли виникає вакансія на посаду судді, комісія заохочує громадськість та юридичні кола висувати свої кандидатури. Потім комісія переглядає всі одержані відомості про кожного кандидата і проводить співбесіди з найбільш перспективними з них. Губернатор отримує список найбільш гідних претендентів формально – без урахування їхньої приналежності до тієї чи тієї політичної партії. В окремих штатах такий список складається з трьох прізвищ, в інших може бути висунуто 5 кандидатів (Midor, 1993, p. 55; Slobodianyuk, 2015, p. 175-176).

На думку Н. Слободяника, в цілому можна вважати зазначений метод доволі прогресивним, але, на його погляд, не слід відразу позбавляти народ права обирати суддю, бо виходить, що спершу народ не вправі брати участь у формуванні суддівського корпусу, а потім, зрештою, отримує право голосу. Тож якщо формування суддівського корпусу в Україні здійснюватиметься на виборних началах, видасться можливим запозичити ідею щодо безпосереднього обрання суддів народом, що має риси на зразок американського «міссурійського методу». Проте у такому разі Н. Слободяник вважає виправданим, аби народ мав право обирати суддів на певний строк (наприклад 5-річний), а після цього кандидат повинен пройти переобрання, щоб зайняти посаду судді (Slobodianyuk, 2015, p. 176).

Такий підхід вбачається раціональним, адже буде стимулювати кожного суддю виправдати довіру виборців та здійснювати правосуддя на високому професійному рівні, неупереджено та з повагою до основних правових цінностей, щоб на чергових виборах отримати більшість голосів та залишитись на посаді.

У Висновку № 1 (2001 р.) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів йдеться про те, що там, де суддів обирає населення, як це відбувається у Швейцарії на кантональному рівні, мета, без сумніву, полягає в тому, щоб надати судовій владі при здійсненні її функцій певну пряму демократичну основу. Водночас висловлюється застереження про недопустимість підпорядковування призначення або підвищення на посади суддів вузьким партійним політичним міркуванням, бо коли існує який-небудь ризик того, що це відбудеться або може відбутися саме подібним чином, такий метод скоріше небезпечний, ніж ефективний (Vysnovok № 1 Konsultatyvnoi rady yevropeiskykh suddiv, 2001; Slobodianyuk, 2015, p. 174).

Таким чином, інститут виборності суддів потребує ретельного дослідження з метою визначення можливості та доцільності його імплементації в національне законодавство, адже обрання суддів на посаду шляхом народного голосування потребує достатньо високого рівня правосвідомості та правової культури громадян, які здатні зробити свідомий вибір, не зважаючи на політичний вплив чи корупційні фактори (спроби підкупити виборців).

Виборність суддів є доцільною лише у соціально-зрілому суспільстві з переважаючим середнім класом, що виключає можливість підкупу виборців та, відповідно, фальсифікації результатів виборів. В Україні громадянське суспільство знаходиться на стадії формування, тому пропозиція запровадження виборних посад суддів потребує додаткового вивчення та обговорення.

Для удосконалення національної системи публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу важливе значення мають також міжнародні стандарти формування та функціонування суб'єктів владних повноважень, які відповідають за формування суддівського корпусу.

У зв'язку із цим І. Іваночко зазначає, що на міжнародно-правовому рівні, в рамках ООН, Ради Європи, Міжнародної асоціації суддів, Консультативної ради європейських суддів, інших міжнародних організацій та конференцій сформовано низку міжнародно-правових актів, які визначають стандарти, критерії, якими повинні керуватись держави під час формування вимог до органу, який відповідає за формування суддівського корпусу (Ivanochko, 2014, p. 127-129).

Так, Європейська хартія про статус суддів (Рада Європи, 1998 р.) передбачає, що під час ухвалення рішення щодо відбору та призначення судді на посаду, підвищення по службі або припинення його повноважень законом має бути передбачено участь органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого щонайменше половина членів – судді, обрані їхніми колегами, і в якому було б гарантовано якнайширше представництво суддівського корпусу (Yevropeiska khartiia «Pro status suddiv», 1998). Такі вимоги розроблені міжнародною спільнотою з метою забезпечення найкращого рівня гарантій незалежності суддів.

Наявність спеціального органу, відповідального за формування суддівського корпусу та його повноваження, передбачено низкою конституцій західноєвропейських держав. У Франції та Італії це Вища рада магістратури, в Іспанії – Генеральна Рада судової влади. Зокрема, у Франції Вища рада магістратури (Conseil Supérieur de la Magistrature) – особливий орган державної влади, головним завданням якого є добір кандидатур на посади суддів і прокурорів (отримує та вивчає досє кандидатур, вносить пропозиції про призначення), ухвалює рішення про застосування дисциплінарної відповідальності (Arnaud, 1997, p. 745). Аналогічні функції виконує створена в Італії Вища рада магістратури (Consiglio Superiore della Magistratura), яка відповідно до ст. 104 Конституції Італії займає автономну і незалежну від будь-якої влади позицію (Ivanochko, 2014, p. 133).

В Україні відповідні функції здійснюють Вища рада правосуддя та Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Перша, як було зазначено вище, дотепер не має повноважного складу, а друга наразі знаходиться в стадії формування, а саме, конкурсного відбору її членів.

Висновки. Дослідження зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу дозволяє зробити висновок про те, що у цивілізованих розвинутих країнах ставка робиться на достатньо тривале професійне навчання та стажування майбутніх суддів. Такий досвід заслуговує на увагу та запозичення з метою удосконалення національного механізму підготовки кандидатів на посади суддів. Зокрема, доцільним вбачається запровадження обов'язкового стажування суддів після навчання в Національній школі суддів України до складання кваліфікаційного іспиту (по аналогії із стажування суддів в Австрійській та Французькій республіках).

Враховуючи досліджений зарубіжний досвід публічного адміністрування у сфері формування суддівського корпусу доцільним вбачається запровадження процедури виборів суддів апеляційних судів та суддів Верховного Суду, або запровадження процедури анонімного проведення співбесід із кандидатами на посади суддів, коли особа кандидата буде деперсоніфікована (змінено голос, зовнішній вигляд) і члени ВККС України будуть надавати об'єктивну оцінку відповідям на поставлені питання з метою виявлення рівня професійних знань та навичок кандидата на посаду судді. В перспективі для проведення співбесід із кандидатами на посади суддів доцільно залучати можливості штучного інтелекту, коли саму співбесіду буде проводити комп'ютерна програма. На останню неможливо здійснити корупційний чи інший вплив, тож рішення про визначення професійного рівня, добросовісності кандидата на посаду судді буде максимально об'єктивним.

Перспектива подальшого дослідження даної тематики обумовлена необхідністю наукового узагальнення досвіду інших зарубіжних країн щодо публічного адміністрування у сфері формування

та функціонування суддівського корпусу з метою виокремлення позитивних елементів такого досвіду та визначення можливості і доцільності його запозичення та імплементації в національне законодавство і юридичну практику.

Список використаних джерел:

1. Сторова В.С. Деякій порівняльний досвід формування суддівського корпусу України і зарубіжних країн. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*. 2010. № 2 (6). С. 108-113.
2. Кравчук В. Формування суддівського корпусу в Україні та Польщі: порівняльно-правовий аналіз. *Історико-правовий часопис*. 2013. № 1. С. 45-49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2013_1_12.
3. Слободяник Н.С. Вибірність суддів: зарубіжний досвід та перспективи для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Серія ПРАВО. Випуск 33. Том 2. С. 173-177.
4. Шишкін В.І. Федеральні суди загальної юрисдикції у США. *Право України*. 1994. № 11-12. С. 20-21.
5. Футей Б.А. Федеральні суди у Сполучених Штатах Америки. *Вісник Верховного Суду України*. 2000. № 2. С. 49-51.
6. Федорчук А. Імплементація зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання правового статусу суддів. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 110-118. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.8.21>
7. Baschiera, Marinella (2006) Introduction to the Italian Legal System. The Allocation of Normative Powers: Issues In Law Finding. *International Journal of Legal Information*. Vol. 34: Iss. 2, Article 10.
8. Конституція Республіки Польща від 02 квітня 1997 р. Дата оновлення: 11.11.2022. URL: <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/7539>
9. Banaszak B. Prawo konstytucyjne. 4 wydanie. Warszawa: Wydawnictwo C.H.BECK, 2008. 774 s.
10. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykladu. 12 wydanie. Warszawa: Wydawnictwo LIBER, 2008. 438 s.
11. Ригіна О. Судова система американських штатів та її особливості. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали 16-ої регіон. наук.-практ. конф. (Львів, 8-9 лют. 2010 р.). Ль., 2010. С. 81-82.
12. Мідор Д. Дж. Суди в Сполучених Штатах. Пер. укр. мовою з 2-го стереотип. вид. 1992 р. Сент-Пол: Інформаційне агентство Сполучених Штатів, 1993. 85 с.
13. Футей Б.А. Добір суддів Сполучених Штатів Америки за освітніми і фаховими ознаками. *Вісник Верховного Суду України*. 2001. №2. С. 57-58.
14. Висновок № 1 Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів від 01.01.2001 року. Дата оновлення: 01.01.2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a52#Text
15. Іваночко І. Міжнародні стандарти формування та діяльності незалежного органу, що відповідає за формування суддівського корпусу, як основа для реформування судової влади України. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2014. Випуск 36. Частина 2. С. 125-139.
16. Європейська хартія «Про статус суддів» від 10 липня 1998 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Дата оновлення: 10.07.1998. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/05.pdf>
17. Arnaud Martin. Le Conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance des juges. *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*. 1997. №. 3. P. 741-781.

References:

1. Yehorova, V.S. (2010) Deiakii porivnialnyi dosvid formuvannia suddivskoho korpusu Ukrainy i zarubizhnykh krain [Some comparative experience of the formation of the judicial corps of Ukraine and foreign countries]. *Visnyk NTUU «KPI». Politolohiia. Sotsiolohiia. Pravo: zbirnyk naukovykh prats*. № 2 (6). S. 108-113. [in Ukrainian].
2. Kravchuk, V. (2013) Formuvannia suddivskoho korpusu v Ukraini ta Polshchi: porivnialno-pravovyi analiz [Formation of the judicial corps in Ukraine and Poland: a comparative legal analysis]. *Istoryko-pravovyi chasopys*. № 1. S. 45-49. Data onovlennia: 11.11.2022. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2013_1_12. [in Ukrainian].
3. Slobodianyk, N.S. (2015) Vybournist suddiv: zarubizhnyi dosvid ta perspektyvy dlia Ukrainy [Election of judges: foreign experience and prospects for Ukraine]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii PRAVO*. Vypusk 33. Tom 2. S. 173-177. [in Ukrainian].
4. Shyshkin, V.I. (1994) Federalni sudy zahalnoi yurysdyktsii u SShA [Federal courts of general jurisdiction in the USA]. *Pravo Ukrainy*. № 11-12. S. 20-21. [in Ukrainian].
5. Futei, B.A. (2000) Federalni sudy u Spoluchenykh Shtatakh Ameryky [Federal courts in the United States of America]. *Visnyk Verkhovnoho Sudu Ukrainy*. № 2. S. 49-51. [in Ukrainian].
6. Fedorchuk, A. (2019) Implementatsiia zarubizhnoho dosvidu administratyvno-pravovoho rehuliuвання pravovoho statusu suddiv [Implementation of foreign experience in administrative regulation of the legal status of judges]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 8. S. 110-118. [in Ukrainian].
7. Baschiera, Marinella (2006) Introduction to the Italian Legal System. The Allocation of Normative Powers: Issues In Law Finding. *International Journal of Legal Information*. Vol. 34: Iss. 2, Article 10. [in English].
8. Konstytutsiia Respubliky Polshcha vid 02 kvitnia 1997 r. [Constitution of the Republic of Poland dated April 2, 1997]. Data onovlennia: 11.11.2022. URL: <https://wipolex.wipo.int/en/legislation/details/7539>. [in Polish].
9. Banaszak, B. (2008) Prawo konstytucyjne [Constitutional law]. 4 wydanie. Warszawa: Wydawnictwo C.H.BECK. 774 s. [in Polish].
10. Garlicki, L. (2008) Polskie prawo konstytucyjne. zarys wykladu [Polish constitutional law: outline of the lecture]. 12 wydanie. Warszawa: Wydawnictwo LIBER. 438 s. [in Polish].

11. Ryhina, O. (2010) Sudova systema amerykanskykh shtativ ta yii osoblyvosti [The judicial system of the American states and its features]. *Problemy derzhavotvorennia i zakhystu prav liudyny v Ukraini: materialy 16-oi rehion. nauk.-prakt. konf.* (Lviv, 8-9 liut. 2010). Lviv. S. 81-82. [in Ukrainian].
12. Midor, D. Dzh. (1993) Sudy v Spoluchenykh Shtatakh [Courts in the United States]. Per. ukr. movoiu z 2-ho stereotyp. vyd. 1992 r. Sent-Pol: Informatsiine ahentstvo Spoluchenykh Shtativ. 85 s. [in Ukrainian].
13. Futei, B.A. (2001) Dobir suddiv Spoluchenykh Shtativ Ameryky za osvitimy i fakhovymy oznakamy [Selection of judges of the United States of America by educational and professional characteristics]. *Visnyk Verkhovnoho Sudu Ukrainy.* №2. S. 57-58. [in Ukrainian].
14. Vysnovok № 1 Konsultatyvnoi rady yevropeiskykh suddiv dlia Komitetu ministriv Rady Yevropy pro standarty nezalezhnosti sudovykh orhaniv ta nezminiuvanist suddiv vid 01.01.2001 roku [Conclusion No. 1 of the Advisory Council of European Judges for the Committee of Ministers of the Council of Europe on the standards of independence of judicial bodies and the immutability of judges dated January 1, 2001]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a52#Text [in Ukrainian].
15. Ivanochko, I. (2014) Mizhnarodni standarty formuvannia ta diialnosti nezalezhnogo orhanu, shcho vidpovidaie za formuvannia suddivskoho korpusu, yak osnova dlia reformuvannia sudovoi vlady Ukrainy [International standards for the formation and operation of an independent body responsible for the formation of the judicial corps, as a basis for reforming the judiciary of Ukraine]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriia mizhnarodni vidnosyny.* Vypusk 36. Chastyna 2. S. 125-139. [in Ukrainian].
16. Yevropeiska khartiia «Pro status suddiv» vid 10 lypnia 1998 r. [European Charter «On the Status of Judges» dated July 10, 1998.]. Ofitsiinyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/05.pdf> [in Ukrainian].
17. Arnaud, Martin (1997) Le Conseil superieur de la magistrature et l'indpendance des juges [The Superior Council of the Judiciary and the independence of judges]. *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'etranger.* № 3. P. 741-781. [in French].