

Формування органів державного управління формуванням суддівського корпусу

(Опубліковано: Університет. Історико-філософський журнал. – 2007. - № 5.)

Автор: Гончаренко Олександр Володимирович

Помічник секретаря секції підготовки подань для призначення суддів уперше та звільнення їх з посад

З самого початку виникнення держав така функція як здійснення правосуддя стала однією із найважливіших для публічної влади, оскільки життя вимагало від неї “авторитетного” неупередженого розв’язання конфліктів між різними членами суспільства (певної соціальної групи). Суди з’явилися як “продукт” цивілізації. Особливого значення у зв’язку з виконанням судами завдань соціального арбітра і не лише у стосунках між громадянами, а і між суспільством та державою, набула проблема забезпечення професійного рівня суддів – безпосередніх “вершителей” правосуддя. Рудольф Ієрінг свого часу зазначав: «Встановлення судової посади є принциповим самообмеженням державної влади» [1; с. 23]. З цієї точки зору правосуддя є видатним досягненням цивілізації. Законодавча та виконавча гілки, які завжди були втіленням влади, добровільно звузили межі своїх повноважень.

Але очевидно, щоб бути авторитетним і таким, якому довіряють люди, арбітром в суспільних відносинах, суддя повинен не тільки добре знати закони країни, а й відзначатися високими морально-психологічними характеристиками. З огляду на сказане, з самого початку становлення державностей та створення судів, перед владою кожної країни гостро поставало питання відбору осіб для призначення на посади суддів, а також їх звільнення в разі вчинення дій, несумісних з цим надзвичайно високим соціальним статусом та роллю. Від цього залежало і дотепер залежить досягнення мети легітимності державної влади.

Зазначена діяльність, будучи за своєю природою однією з форм реалізації завдань держави, потребує назви в юридичній науці як державне управління формуванням суддівського корпусу.

Враховуючи важливість покладених на суд обов'язків — бути останнім вершителем спорів про право, у якому б середовищі ці спори не виникали, — судова влада повинна бути організована так, щоб вміле і справедливе відношення з її боку до застосовуваного права було по можливості забезпечене. Тому закон вимагає від особи, яка претендує на посаду судді відповідної освіти, моральної бездоганності, службової підготовки тощо.

Проте, мало забезпечити вміння судді застосовувати закон, потрібне гарантувати ще бажання застосовувати право, як необхідно[2; с. 37].

Слід зауважити про недостатність уваги вітчизняними вченими-юристами питанням виникнення і реалізації державного управління формуванням суддівського корпусу як в нашій, так і в інших країнах, що не дозволяє використовувати, з одного боку, відповідний позитивний зарубіжний досвід, з іншого – для внутрішнього вдосконалення вітчизняної системи забезпечення правосуддя висококваліфікованими кадрами. Тому для заповнення цієї науково-правової прогалини, метою даного розділу обрано – проведення історико-правового дослідження питань організації та діяльності органів державного управління формуванням суддівського корпусу як в нашій, так і в зарубіжних країнах.

Проблеми управління процесами формуванням суддівського корпусу з давніх часів становили чималий інтерес як держави, суспільства, так і окремих громадян, зацікавлених у кваліфікованому та неупередженому правосудді. Історія формування органів відповідальних за здійснення правосуддя, нараховує багато сторіч.

Першою письмовою згадкою про існування вимог до кандидата на посаду судді є текст указу фараона Хоремхеба середини XIV ст. до н.е. Указ містив перелік критеріїв відбору на посаду судді: «небагатомовні, добропорядні, розсудливі, мають слухати царя і дотримуватися законів». Метою судочинства (діяльності судді) за цим указом, однак було не здійснення правосуддя, а забезпечення влади фараона – “утихомирювання конфліктуючих і непокірних” [2; с. 24].

В період Давнього царства в Єгипті суд не був чітко відділений від адміністрації. Чиновник, який відповідав за ту чи іншу галузь управління, здійснював і суд відносно підлеглих йому осіб. Адміністрування судовими органами здійснювала вища судова інстанція - Шість палат, очолював яку керівник (розпорядник) двору і начальник усіх відомств (джаті). Джаті призначався безпосередньо фараоном.

По іншому формування суддівського корпусу у давні часи було в країні Хаті приблизно у XIV-XIII ст.ст. до н.е. Так, нижньою ланкою для розгляду тяжб були суди старійшин, які складали органи міського управління у більшості міст країни. За принципом формування і функціонування це був народний арбітражний суд, і державні чиновники мали до нього лише опосередковане відношення. Проте останньою інстанцією був цар, який одночасно здійснював і контрольні повноваження щодо суддівського корпусу. Представником держави (органом контролю) у судових розглядах справ зазвичай виступав один з командирів царської армії, обов'язки якого повністю були викладені у окремому царському документі – інструкції. В інструкції зазначалось: «Хай начальник гарнізону, голова міської ради і старійшини здійснюють суд справедливо, і народ буде йти до них зі своїми тяжбами», і далі: «не виправдай неправого і не осуджай правого. Вчиняй по справедливості». Авторитет суддів ґрунтувався на судових покараннях, які

очікували всякого, хто відмовиться виконувати судові рішення. Так, у § 173 хетського зводу законів зазначено: «Якщо хтось буде опиратися рішенню царя, то оселю його буде зруйновано. Якщо хтось буде опиратися рішенню сановника, то йому відрубують голову» [3, с. 123].

В законах вавилонського царя Хаммурапі (1792-1750 рр. до н.е.) вперше визначалася мета введення інституту суддів: «Щоб сильний не притискував слабкішого, щоб надати справедливість сироті і вдові, щоб у Вавилоні судити судом країни, постановляти рішення ім'ям країни, забезпечувати справедливість». За наслідками судової реформи Хаммурапі формування судової системи у Вавилоні відбувалось наступним чином: кожна община (об'єднання общин) утворювала свій власний общинний суд (колегію) під головуванням общинного старости. Всі великі міста, крім того, мали «царських суддів», які вирішували передусім справи, що стосувалися «царських осіб», тобто осіб, які мали зобов'язання перед царем повинністю або службою. Також існували змішані суди – за участю общинного старости та «царського судді». Судових повноважень цар не здійснював, але направляв ті чи інші справи в певні суди із вказівкою, яку норму закону необхідно застосувати. Крім того, у законах Хаммурапі вперше письмово встановлювалась відповідальність судді: «Якщо суддя розглянув справу, постановив рішення і виготовив документ з печаткою, а потім власне рішення змінив, то цього суддю необхідно викрити в зміні рішення, яке він постановив, і позовну суму, яка мала місце у справі, він повинен уплатити в дванадцятикратному розмірі; крім того, у зборах його повинні зігнати з його суддівського крісла, і він не повинен повернутися і засідати разом з суддями в суді»[4; с. 13].

В Давній Індії закони Ману зобов'язували суддів: «шукати істину, справедливо встановлювати предмет позову, ретельно оцінювати показання свідків, враховуючи час, місце, обставини конкретного правопорушення, приймати до уваги приналежність учасників процесу до певної варни, касты». Систему судів склали царські і внутрішньообщинні суди. Відповідним було і їх формування. Царських суддів призначав цар. Посада в судових органах як правило не відокремлювалась від посад в адміністративних органах на місцях. Так, суддею у державі міг був і раджа, який розглядав спори поряд із брахманами і радниками. Судді призначалися чи обиралися на територію починаючи з десяти селищ. У всіх адміністративних одиницях повинна була призначатися судова колегія із трьох судових чиновників.

Більша частина спорів розглядалася внутрішньообщинними (кастовими) суддями, які формувалися відповідною кастою. Лише в особливих випадках розслідування і розгляд судових справ відносився до компетенції суддів вищих судів. Такі справи поділялися на 18 категорій. На невеликих територіях правосуддя здійснювали особисто раджі, залучаючи для цього радників з числа осіб, які розумілися в праві та юриспруденції. Закони Ману, як і Артхашастра, вимагали здійснювати справедливий суд, проклинали продажних суддів та всіх, хто намагається ввести в оману органи

правосуддя. До розгляду справи у суді учасникам процесу заборонялося мати приватні аудієнції у суддів. Сумлінність, непідкупність суддів перевірялася агентами-провокаторами. Суддя, звинувачений у хабарництві, зловживанні, корисному вирішенні справи, піддавався суровому покаранню – вигнання з конфіскацією майна, навіть якщо він був брахманом.

Необхідно відмітити, що суддею рекомендувалося призначати осіб, які мають освіту, віруючих, об'єктивних. «Покарання може бути застосовано тільки чесними, розумними, праведними, тими, хто має таких же помічників. В процесі, де неправда знищує правду, знищують суддів. Незаконне рішення цар повинен був скасувати, оштрафувати суддю або радника і справу прийняти до свого провадження. Цар міг доручити судовий розгляд вченому брахману і трьом суддям. Це був суд Брахми»[2, с. 46].

У Торі також говорилося, що одно із основних вимог до судді – ретельно обдумувати кожну деталь, і приймати рішення, які «плавно піднімаються до Істини»[5].

В Давній Греції функції правосуддя здійснювало декілька судових установ, які і формувалися у відповідний спосіб. Після реформ Солон і Клісфена це був ареопаг, до якого входили архонти, що довічно ставали членами ареопагу. Спочатку ареопаг формувався із представників аристократії - евпатридів, а після реформ до формування ареопагу була застосована подвійна система виборів: обрання з кожної філи 10 кандидатів і потім визначення за допомогою жеребкування 9 осіб на посади архонтів. За ареопагом залишалось, крім судової компетенції в справах про вбивство, верховне спостереження за цілістю основ демократії, точним виконанням законів, а також суд над державними злочинцями.

Найбільш важливі судові справи в Давній Греції розглядав суд присяжних - Геліея. Геліея була вищим судовим органом держави і складалася з 5000 суддів і 1000 запасних: по 600 чоловік від кожної з 10 територіальних філ. Члени Геліеї обиралися жеребкуванням на один рік із громадян, що досягли 30 років. У складі Геліеї функціонували 10 колегій, у кожній з яких було по 500 суддів і 100 запасних. З метою запобігання можливих зловживань колегіям було невідомо, коли їх викличуть до виконання обов'язків. Це вирішувалося також жеребкуванням в день суду.

Вступаючи в члени Геліеї, кожний суддя давав наступну клятву: «Я буду постановляти вироки згідно із законами, рішеннями афінського народу і Ради п'ятисот; у випадках же, не зазначених законом, - по справедливому міркуванню, безсторонньо. Я буду приймати рішення, маючи на увазі скаргу і буду однаково вислухувати як обвинувача, так й обвинувачуваного...». Колегія одинадцяти складалася з десяти членів, що обиралися жеребкуванням по одному з кожної філи, одинадцятим був секретар. Колегія одинадцяти вирішувала питання покарання за розбій, крадіжку і інші майнові злочини. Існувала ще колегія суддів, яка вела свій початок від заснованих Пісістратом роз'їзних суддів, тобто суддів, що роз'їжджали по демам і на місці розбирали справи про порушення земельної власності. Вона називалася

по числу членів - їх було спочатку тридцять, а потім сорок - колегією сорока. Обиралися ці судді жеребкуванням і засідали вчотирьох по філам. Інші суди - диетети були державними і приватними. Державні диетети обиралися щорічно жеребкуванням із шістдесятирічних громадян, тобто із громадян, що належали до старшого із призовних віків. Від обов'язку диетета не можна було відмовитися під страхом атимії (позбавлення цивільних прав). Виключення допускалися тільки для осіб, зайнятих у цей рік на іншій суспільній посаді або перебувають поза межами країни. Число диететів невідомо: по одним джерелах їх було 440, по іншим – 100. Обиралися диетети рівно від кожної філи і поділялися на десять відділень, по одному для кожної з десяти філ. Кожне відділення мало своє місце засідань у судових будинках або храмах. Диетети розглядали цивільно-правові суперечки про майно. Іноді, коли мова йшла про особливо тяжкий злочин, як суд виступали самі Народні Збори [6; с.121].

У Римі становлення суду та суддівського корпусу здійснювалося шляхом переходу від саморозправи до встановлення порядку у застосуванні санкцій. Основні судові функції виконували магістрати, які обиралися народними зборами. Спеціальний закон (*lex Villia annalis*) в 180 до н.е. уперше визначив «вік, у якому можна претендувати на судову посаду і займати її». Висувати свою кандидатуру міг тільки повноправний і вільнонароджений римський громадянин, здоровий тілесно і розумово, до чого в реальності приєднувалася вимога про існування значного майнового стану. Обирати можна було тільки представників знаті, яким були «відкриті двері сенату». Римські магістрати не були звичайними чиновниками. Кожний з них являв собою частку царської величі, і разом з народом римським, був носієм державної «величі». Посада магістрату не була службою, а почесною - *honor*; тому всі римські магістрати були виборні і безоплатні. Магістрати несли відповідальність перед народом. Умовою, що фактично обмежувала можливість свавілля з боку магістрату, було те, що всі вони за свої посадові дії могли бути притягнуті до суду Народних Зборів. Суду і відповідальності піддавалися вони при цьому не за порушення тих або інших меж своєї влади, а за дурне або своєкорисливе користування законною владою [7; с. 176].

В країнах з мусульманською правовою доктриною (фікх) по конкретних аспектах організації і функціонування судів позиції ведучих шкіл не завжди збігалися. Можна виділити деякі загальні підходи до рішення цих питань. Це, зокрема, відноситься до умов, яким повинний був відповідати каді - шариатський суддя. Звичайно на цю посаду правителем призначався дієздатний чоловік-мусульманин, однак окремі школи фікха допускали покладання обов'язків каді і на жінку, але лише для розгляду майнових і сімейних суперечок.

Що ж стосується не мусульман, то шариат обмежує їхнє право виносити судові рішення для розв'язання конфліктів. За шариатом необхідно, щоб суддя мав ясний розум і проникливість, що дозволить йому неупереджено розбиратися в самих складних ситуаціях. На посаду судді може претендувати

тільки вільний і справедливий мусульманин, позбавлений серйозних фізичних недоліків[8; с. 85, 86]. Такий принцип прямо стосується судової етики, основна вимога якої - виявляти неупередженість в ході розгляду суперечки й однаково ставитися до сторін конфлікту. Зокрема, пророк вимагає, щоб обидва учасники судової суперечки сиділи прямо перед кадї на рівній відстані від нього. Об'єктивність суддівського рішення додатково забезпечувалась принципами, що забороняли кадї розглядати суперечки при обставинах, що негативно впливають на його урівноваженість. Наприклад, Мухаммед вимагав: «Не личить арбітрові судити між двома, що сперечаються, якщо він знаходиться в стані гніву. Уникай гніву, зайвого хвилювання і роздратування, не наноси людям образ і не виливай на них свою злість під час судового розгляду». В ідеалі по фікху суддя повинний бути «муджтахидом», тобто володіти таким глибоким знанням шаріату, щоб здійснювати «иджтихад» - самостійно виносити рішення з питань, не урегульованим Кораном і сунной, на основі раціональних джерел мусульманського права[9; с. 141].

У період Середньовіччя, Відродження та Реформаторства у Західній Європі на якісно новому рівні починає здійснюватися процес управління формуванням суддівського корпусу. Він дедалі ускладнюється та стає більш організованим. Питаннями формування суддівського корпусу починають займатися окремі державні структури з поступовим чітким відокремленням їх діяльності від здійснення судових функцій.

В Англії протягом XIII ст. виникає і починає розвиватися новий судово-управлінський орган - Королівська рада. Вона являла собою вузьку групу найближчих радників короля, в руках яких концентрувалася вища виконавча і судова влада. В цю групу входили, зазвичай, канцлер, скарбник, судді, найбільш наближені до короля міністеріали (в основному вихідці з лицарських прошарків). Королівська рада ввела практику призначення місцевих землевласників мировими судьями.

У Франції XIII – XIV століть до органів суддівського управління належала Державна рада, яка здійснювала керівництво і контроль за окремими ланками державного апарату, в тому числі судьями. Країна поділялася на бальяжи, якими управляли балї – чиновники, що призначалися королем. Вони здійснювали поточне управління, збір податків, правосуддя в певних категоріях справ, а також нагляд за судьями нижчих судових органів. Відповідно до Ордонансу Людовика «Про суд і охорону порядку у королівстві» від 1498 року: «у випадку появи якої-небудь вакансії на посаду голови або радника в судах, нами виставлена кандидатура, обговорюється усіма вищезгаданими головами з запрошенням до участі в цьому і радників цих судів, в тому числі й тих, які самі визнають це необхідним. Якщо кандидат буде визнаний таким, що задовольняє вимоги для цієї посади, то вони приступають до його прийому і призначення. У тому же випадку, якщо він буде визнаний не задовольняючим вимогам і нездатним, вони його не приймають і повідомляють Нас про це з метою

внесення пропозиції щодо іншого кандидата на цю посаду за тією самою процедурою. Наші балії, сенешалі, радники і голови наших судів - не мають права бути радниками, пенсіонерами, офіціалами або генеральними вікаріями будь-якого прелата або світського сеньйора під страхом відсторонення їх від займаних посад і позбавлення жалування за рішенням наших судів. Наші прево, що виконують судові функції, зобов'язані при вступі своєму в посаду дати клятву - не вступати в частку або в змову з відкупниками округів, їм підвідомчих; у випадках же, якщо вони будуть викриті, вимагаємо, щоб стосовно цього прево були прийняті міри у виді тимчасового відсторонення або зняття з посади і накладення штрафів по розсуду»[10; с. 257].

Зміцнення абсолютної монархії короля Франції супроводжувалося посиленням впливу бюрократичного апарата. При чому значна частина державних посад, включаючи судові посади, офіційно продавалася державою, що приносило чималий дохід уряду. Але судді і інші державні чиновники, що купили посаду почували себе незалежно щодо монархії, яка не могла звільнити їх з державної служби. Куплені посади «тримали» довічно і навіть передавали у спадщину. Відкликання було можливе лише за посадовий злочин і тільки в судовому порядку.

Французька революція 1785-1799 рр. відокремила судову владу від виконавчої. Купування судових посад було заборонено. Конституції 1791 року встановила принцип виборності суддів на підставі майнового цензу, але залишила принцип довічного обрання суддею. Наполеон Бонапарт ввів систему п'ятирічного попереднього випробування перед довічним обранням. У 1833 році принцип довічного перебування судді у посаді був остаточно закріплений у законі.

Англійська революція 1641-1688 рр. практично не змінила існуючу століттями англійську судову систему. У законі 1701 року був офіційно закріплений принцип незмінюваності суддів і з чого часу вважається, що англійських суддів можна звільнити з посади не інакше як після скоєння злочину. Однак не виключається, що «при недбалому виконанні обов'язків» може бути порушено формальне розслідування з послідуочим відстороненням судді від посади, але тільки за рішенням парламенту [11; с. 408-409]. Про таку систему відомий англійський суддя Моріс, у відповідь на звинувачення його у пособництві перед міністерством, сказав: «уряд може скоріше здвинути базальтові стрімчаки Дороги Гігантів, аніж мене з мого суддівського крісла»[12; с. 195].

Певні особливі риси управління процесами формування суддівського корпусу мало на території української держави. Так, у давні часи в Київській Русі судді не були відділені від адміністрації та призначалися чи обиралися на класовій основі. Відповідно до положень Руської Правди (ст. 41 Короткої Правди, статті 9, 10, 20, 74, 86, 107, 108 Широкої Правди. та ін.) у ролі судді в першу чергу виступав князь. Судочинство за Руською Правдою також здійснювали представники місцевої влади: посадники, волостелі та їх помічники, тіуни, мечники, дітські, вірники, ємці тощо. З часом вони

отримали назву князівського міністеріалітету. Питаннями організації судочинства, управління суддівським корпусом (призначенням суддів) безпосередньо займався князь. У Руській Правді згадується також звичайне місце суду – «княж двір» (ст. 40 Широкої Правди.) [13; с. 77]. Князь виконував одночасно адміністративні, суддівські і інші функції управління державою. Причому відомості про поширену участь князів у судових справах засвідчує, що судова діяльність князів у Київській Русі XII ст. була досить активною [14; с. 82, 83]. По за тим князь полишав суддям громадських судів, мабуть, повну свободу і тільки висилав час від часу своїх агентів – «вірників» або «ємців» збирати віри і продажі, які мали йти до княжого скарбу з провинників. Такий збиральник їздив на «грунт» до громади зі своїм «отроком» та з писарем, «метальником», і залишався на місці кілька днів, збираючи віри. За цей час громада мусила його годувати з кіньми і з цілою компанією, і це було не малим стимулом - спішити з збиранням грошей [14; с. 90].

В історичній літературі відзначено, що нашій давнині було цілком чуже принципіальне розрізнення органів державного управління від органів управління приватними справами князя. Хто входив у склад князівського двору, той уже через це вважався придатним і для виконання публічних функцій. В XI ст. князівські тіуни починають грати величезну роль не тільки в управлінні князівським господарством, а й у загальній адміністративно-фінансовій і судовій організації. Літопис, наприклад, розповідає, що під час князювання кн. Всеволода всіма справами відали його тіуни [15; с. 134].

На Галицько-Волинській землі за часів існування двірсько-вотчинної системи управління у XII-XIV ст.ст. князівським доменом (апаратом управління) керував двірський. Двірський від імені князя здійснював судочинство, був суддею князівського двору, допомагав вирішувати питання призначення тисяцьких, посадників, воєвод, волостелів, які представляли інтереси князя і здійснювали судочинство на місцях.

У XIV-XVII ст.ст. на українських землях підвладних Речі Посполитій судді також призначалися і обиралися за становим принципом та були залежними від адміністрації. Значну категорію спорів між шляхтою розглядали судді повітових шляхетських судів, до яких відносилися також і судді земських судів. Посадови особи земського суду (судді, підсудок, писар) обиралися повітовими шляхетськими сеймиками. На кожну посаду обиралося чотири кандидати з шляхтичів-християн, які були письменними і знали право. Із списку кандидатів великий князь Литовський затверджував одного на кожне місце. Судді призначалися на необмежений строк. На першій сесії судді присягали, що будуть справедливо судити [16; с. 229].

За часів Запорозької Січі і Б. Хмельницького судочинство здійснювала військова старшина: кошовий отаман, військовий суддя, військовий писар. Ці особи обиралися за принципами козацького самоврядування військовою радою і перебували на посаді один рік [17; с. 69].

Після фактично входження українських земель до складу Російської імперії судова система поступово набувала загальноросійських рис.

Вищою судовою інстанцією був Генеральний військовий суд. У 1727 році до складу суду було введено три російських і три українських чиновники. Гетьман став президентом суду. Кандидатури членів суду затверджувалися царем. У 1760 році Гетьманським універсалом Генеральний суд було реформовано, до його складу увійшли два генеральних судді та десять депутатів від полків, які обиралися козацькою старшиною. Після реформи судової системи у XVIII ст. на території Лівобережних українських земель правосуддя здійснювали судді міських, земських, підкормських судів. Міські суди формувалися з полковника, міського судді, старшин, суддівського писаря. Земські суди обиралися із складу козацької старшини. Підкоморські суди створювалися по усіх повітах. Підкоморій обирався, але його кандидатуру визначав гетьман. Ця посада була довічною [18; с. 229-231].

На початку XIX ст. організація управління формуванням суддівського корпусу в Україні будувалося на основі загальноросійських законів. Відповідно до існуючої системи, управління суддівським корпусом знаходилося у віданні міністерства юстиції. Проте органи міністерств на місцях підпорядкувалися губернаторам, які на певні території мали надзвичайні повноваження.

У 1802 році імператор Олександр I видав Маніфест «Про заснування міністерств». Відповідно до маніфесту на Міністерство юстиції покладалися функції, зокрема, управління діяльністю судів і прокуратури. Міністерство повинно було займатися питаннями призначення, переміщення, звільнення чиновників суддівського відомства, заснування і ліквідації судів та здійснення нагляду за їх роботою.

Проте питання правосуддя належали до компетенції виключно судових установ. Так, у § 238, 239 Маніфесту «Про загальне заснування міністерств» від 25 червня 1811 року зазначалося, що «судова влада у всій її просторі належить Сенату і місцям судовим. По сему ніяке міністерство само по собі нікого судити і ніяких тяжб вирішувати не може»[19; с. 117]. У Сенаті також існував судовий відділ, який розглядав випадки порушення закону судовими місцями і встановлював стягнення за порушення законів. Судовий відділ працював по департаментам, в кожному з яких розглядалися справи 5-6 губерній[20; с. 21]. Відповідно до статті 119⁴ Основ судових установлень для розгляду питань про дисциплінарну відповідальність суддів була утворена Вища Дисциплінарна Присутність Головуючого Урядового Сенату¹, яка складалася з 13 осіб: 2-х сенаторів з першоприсутніх касаційних департаментів, членів з'єднаної присутності першого і касаційних департаментів Сенату – 2-х сенаторів карного, 2-х сенаторів цивільного касаційного департаменту і 2-х сенаторів першого департаменту Урядового Сенату, і 4-х сенаторів, які спеціально призначалися на один рік для участі в

¹ Рос. мовою: Высшее Дисциплинарное Присутствие Правительствующего Сената.

дисциплінарному Суді. Сенатори входили до складу Дисциплінарної Присутності за посадою, або призначалися імператором за поданням міністра юстиції, або по безпосередньому розсуду Імператорської Величності. До видання закону від 20 травня 1885 року звинувачений суддя мав право на публічний розгляд його справи у Присутності та за участю адвоката (захисника)[12; с. 35-40].

Юристи-сучасники судової реформи 1864 року зазначали, що положення реформи про незалежність суддів не свідчили про безконтрольність та безкарність суддів. Дії у приватному житті чи поза службова поведінка особи, яка здійснювала правосуддя, могли бути підставою для притягнення її до відповідальності або звільнення з посади відповідно до статті 295² Основ судових установлень. У 1885 році були внесені зміни до Основ судових установлень. За новим законом «усяка дія судді, навіть кримінально некарана, може послужити підставою для усунення, якщо вона несумісна з гідністю суддівського звання і, одержавши розголос, позбавляє суддю, що вчинив її, необхідних для цього звання довіри й поваги». «Суд над суддею» повинен відбуватися з дотриманням усіляких гарантій, які тільки сучасне законодавче мистецтво знає для огороження правильного правосуддя: судять того, хто вчора ще судив усіх; судять іноді за те, що він невірно судив сам. І не можна зневажати для дотримання вимог ідеальної постановки суду тут нічим: ні колегіальністю, чому вищий орган, що вирішує питання про звільнення за некаране діяння, повинен бути неодмінно колегією, і колегією такою, де численність і порядок призначення складу виключали б усяку можливість підтасування, штучного підбору думок[12; с. 56-58].

Після проведення судової реформи (1864р.) і контрреформи у другій половині XIX ст. губернатор набув можливості безпосередньо впливати на суди та суддів (так, він переглядав списки осіб, які були намічені для обрання їх у мирові судді, і списки присяжних засідателів). У 1889 році губернатор стає головою адміністративно-судової установи – губерньської присутності. Діючи у цей час мирові судді обиралися повітовими земськими зборами і міськими думами із осіб, які мали віковий, освітній та досить високий майновий ценз. У статті 10 «Основ судових установлень» 1864 року мирові судді обиралися представниками усіх станів у сукупності та затверджувалися урядом. Всі інші посадові особи суддівського відомства встановлювалися на розсуд уряду [21; с. 13-252]. Крім того, судовою реформою 1864 року вводилися посади почесних мирових суддів, які працювали безоплатно. За свідченням А. Коні, у перші роки після введення судових установ серед почесних мирових суддів було багато відданих справі, чутливих, порядних людей [22; с. 288-330].

В мирові судді могли бути обрані ті із місцевих мешканців, які мали не менше як 25 років, отримали освіту або пройшли випробування, або не менш як три роки працювали на посадах на яких змогли отримати відповідні знання, а також відповідали майновому цензу [21; с. 13-252].

У 1889 році інститут мирових суддів був фактично скасований. Функції цих судів було передано земським начальникам, міським суддям, повітовим членам окружного суду. Міські судді та повітові члени окружного суду призначалися міністром юстиції з осіб, які мали вищу юридичну освіту або мали достатній стаж роботи у цій галузі. За земським начальниками були закріплені судді волосних судів. Так, земський начальник затверджував волосних суддів в посаді із числа кандидатів, обраних сільськими громадами. У цей час діяли також окружні суди у складі трьох коронних судів та судові палати. Судді цих судів призначалися царем за поданням міністра юстиції [18; с. 266, 300, 309-312].

Отже, після реформи 1864 року і контрреформи 1889 року Міністерство юстиції мало достатньо значні повноваження для того, щоб впливати на формування суддівського корпусу імперії, проводити у житті правову політику країни, зокрема і шляхом нагляду за правосуддям. Так, звинувачений суддя міг бути підданий дисциплінарному суду за приписом міністра юстиції за службову недбалість або за дії, які порочать звання судді; судді міських суддів звільнялися за постановами консультацій, заснованих міністром при міністерстві юстиції відповідно до статті 7 Правил про устрій судової частини в місцях, в яких введено Положення про земських начальників[23; с. 509].

Про важливість існування контролю і нагляду у суддівському корпусі висловлювалися багато дореволюційних юристів, вчених і практиків. Свого часу відомий російський юрист А.В. Завадський писав, що із гарантій незалежності і незмінюваності суддів «зовсім не слідує, щоб суддя повинен був залишитися певним чином безконтрольним і безкарним: абсолютна «незмінюваність», залишення суддею місця довічно, незалежно від своєї поведінки, так само не відповідала би ідеї правильної організації правосуддя, які і навпаки – звільнення за свавіллям керівництва. Хіба не може бути суддів невмілих або таких, що недбало відносяться до своїх обов'язків, нарешті, зловмисних; невже ж таких осіб суспільство і держава вимушені терпіти у виді неможливості їх змінити?»[24; с. 126]. І далі автор висловлювався про необхідність введення у державі «нагляду і заходів стягнення відносно своїх суддів: щоб, маючи заходи впливу, які поступово підіймаються від простого застереження до звільнення із служби, поєднаному або не поєднаному з кримінальною карою, підтримувати на відомому рівні судовий стан»[24; с. 126].

Після перемоги Лютневої революції та утворення Української Народної Республіки 12 грудня 1917 року Центральна Рада ухвалила Закон про судоустрій. Були повернені здобутки і досягнення судової реформи 1864 року. Утворено Генеральний Суд, який виконував функції із управління судовою системою, належні раніше Сенату. Генеральний Суд наглядав за судовими установами і особами суддівського відомства. Значних повноважень у сфері управління організацією судових органів набуло Секретарство судових справ у першому національному уряді – Генеральному

секретаріаті. Після проголошення Четвертим Універсалом Центральної Ради від 9 січня 1918 року України суверенною державою Генеральне секретарство судових справ перейменовано на Міністерство судових справ, а 15 липня 1918 року Міністерство судових справ було перейменовано на Міністерство юстиції. Під його керівництвом діяли 3 судові палати, 19 окружних судів і 112 міських та повітових з'їздів мирових суддів. Головними завданнями тогочасного Міністерства юстиції було, зокрема, здійснення управління судовими органами, вдосконалення судочинства в умовах перехідного етапу української державності тощо [26].

За Законом про судоустрій усі судді обиралися Центральною Радою більшістю в 3/5 голосів. Кандидати мали подавати свої заяви до Секретарства судових справ, яке зобов'язувалося їх передати до Центральної Ради. На одну посаду судді претендувало від 4 до 6 осіб. Закон висував одну єдину вимогу до них — мати вищу освіту, а також допускав обрання на посаду судді навіть осіб, які такої освіти не мали [27; с. 7-8]. Як свідчать протоколи засідання Центральної Ради вибори суддів проходили в обстановці конкурентної боротьби.

Радянський період української юстиції розпочався 28 листопада 1918 р. з утворенням при Тимчасовому Робітничо-Селянському Уряді України Відділу юстиції. 29 січня 1919 року відділ перетворено на Народний комісаріат юстиції. 11 грудня 1919 року в Харкові створено Комітет юстиції при Всеукраїнському революційному комітеті, а 19 січня 1920 року його реорганізовано в Народний комісаріат юстиції України. У 1946 році Народний комісаріат юстиції УРСР реорганізовано у Міністерство юстиції УРСР. У травні 1956 року було ліквідоване Міністерство юстиції СРСР. Ця ліквідація була здійснена в рамках загального процесу по децентралізації управління. Функції керівництва судових органів були покладені на міністерства юстиції союзних республік, частково були віддані Юридичній комісії при Раді Міністрів СРСР. В 1957-1960 роки у всіх союзних республіках були скасовані міністерства юстиції. Функції міністерств юстиції виконували Верховні суди союзних республік і юридичні комісії при їхніх урядах. В 1957 році до ведення союзних республік були віднесені законодавство про устрій судів, а також прийняття цивільного, кримінального і процесуального кодексів. У зв'язку з ліквідацією міністерств юстиції союзних республік обласні суди стали виступати в трьох якостях: як суди першої інстанції, як касаційні органи і органи керівництва районними, міськими судами. Вищим судовим органом СРСР залишався Верховний суд СРСР, який здійснював нагляд за судовою діяльністю судів СРСР. Народні судді і народні засідателі стали обиратися населенням на основі всезагального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Судді і народні засідателі обласних, крайових судів, верховних судів автономних і союзних республік обиралися відповідними радами. Члени Верховного суду СРСР і народні засідателі цього суду обиралися Верховною Радою СРСР. У 1981 році був прийнятий Закон України «Про судоустрій»,

який до відання Міністерства юстиції Української РСР відніс, зокрема: розроблення пропозиції в питаннях організації судів, проведення виборів суддів і народних засідателів; керівництво роботою з кадрами судів; перевірка організації роботи судів; вивчення і узагальнення судової практики. Цю діяльність Міністерство юстиції координувало відповідно з Верховним Судом Української РСР, обласними судами, Київським міським судом.

Отже, чим більше ускладнювалася система організації суспільства, тим більш складними ставали процедури кадрової організації судочинства. Процес призначення і звільнення суддів ставав більш регламентованим, формалізованим.

Про необхідність існування спеціального органу, який би здійснював контроль і нагляд у суддівському корпусі, забезпечував незалежність суддів, а також про встановлення особливого порядку формування і звільнення суддів висловлювався ще Р. Ієрінг. Так, він писав: «літописи юстиції мають велику кількість прикладів істинного героїзму з боку суддів, які боролися проти впливу сильних осіб, навіть, до втрати суддівського крісла; проте дуже важливо і для інтересів суспільства, і для інтересів приватних осіб, щоб справедливі рішення і вироки не були кожного разу актами героїзму з боку суддів, але спокійними міркуваннями звичайної людини, яка поставлена у можливість не боятися погроз земних влад і не прислуховуватися до думки ззовні, обов'язки якої чітко встановлені і з'ясовані: знати закон, враховувати факти і керуватися совістю»[25; с. 197].

В більшості сучасних країн конституційні положення, що регулюють організацію судової влади, є максимально лаконічними. У них не деталізується структура судової системи загальної юрисдикції і порядок її кадрового формування. Так, в Конституції Франції не має статей про вищі судові інстанції - Касаційний суд і Державну раду (остання є вищою інстанцією для адміністративної юстиції). У такий спосіб законодавець у Франції намагався зберегти для себе свободу дій в разі необхідності реформуванні судової системи.

При цьому можна відзначити і те, що в країнах з усталеною демократією Основні Закони в частині регулювання організації судових систем є достатньо консервативними. Зокрема, Федеральна судова система США загалом не перетерпіла істотних змін з часу прийняття в 1789 році Закону про судоустрій. Майже 100 років, аж до 1970-х років, не змінювалася судова система Великобританії. У ФРН після Другої світової війни знову вступив в силу закон про судоустрій 1877 року. У Франції майже 150 років діяв Закон про судову організацію і керівництво юстицією, прийнятий ще при Наполеоні Бонапарті в 1810 році.

Після проголошення Україною суверенітету та незалежності у 1990-1991 роках питання організації та управління в судовій системі та управління формуванням суддівського корпусу набули суттєвих змін. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1991 року № 386 [28] було

затверджено Положення про Міністерство юстиції України. У пункті 3 зазначеного Положення зазначалося, зокрема, що головним завданням Міністерства юстиції України є організаційне забезпечення діяльності обласних, Київського міського судів, районних (міських) народних судів при суворому додержанні принципу незалежності суддів і підкорення їх лише законові; організація роботи судів по адміністративному провадженню та контролю за діяльністю судових виконавців.

Відповідно до Закону України від 15 січня 1998 року [29] утворено новий для України орган Вищу раду юстиції, до повноважень якої було віднесено: внесення подань Президенту України про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад; розгляд справ і прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності; здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів; розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

У 2003 році було утворено Державну судову адміністрацію України [30], до відання якої було віднесені питання організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, забезпечення діяльності Академії суддів України, роботи з'їздів суддів України, діяльності Ради суддів України, конференцій суддів, рад суддів; участі у межах своїх повноважень у формуванні судів загальної юрисдикції; розроблення пропозицій щодо вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції; здійснення матеріального і соціального забезпечення суддів та працівників апаратів судів.

Радянська система обрання суддів, контролю і нагляду у судовій сфері вищих судових інстанцій за нижчими проіснувала фактично до 2001 року до прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» від 21 червня 2001 року [31]. Законом встановлювалося, що судді місцевих судів повинні обиратися Верховною Радою України безстроково, а судді, які вперше пройшли конкурсний відбір - призначатися Президентом України строком на п'ять років. У діючому Законі України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 року [32], Законі України «Про Вищу раду юстиції», Законі України «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України» [33] були реалізовані основні положення Конституції України 1996 року щодо системи і організації судових органів, формування суддівського корпусу, відповідальності суддів тощо. Указом Президента України «Про Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо призначення на посаду професійного судді вперше» від 3 березня 2003 року № 182/2003 [35] чітко регламентований порядок проходження і розгляду матеріалів кандидатів на посаду суддів, які призначаються Президентом України вперше строком на п'ять років.

Отже, відповідно до діючого законодавства України органами, які здійснюють управлінську, організаційну діяльність у сфері формування суддівського корпусу та функціонування органів здійснюючих правосуддя у межах своєї компетенції є Президент України, Верховна Рада України, Вища рада юстиції, Державна судова адміністрація України та її територіальні підрозділи, ради суддів та інші органи суддівського самоврядування, голови судів, кваліфікаційні комісії суддів.

У світі питаннями формування суддівського корпусу в більшості цивілізованих країн займаються окремі спеціальні державні органи. В Італії та Франції - це Вища рада магістратури, в Іспанії - Генеральна рада судової влади, в Болгарії – Вища судова рада, в Польщі - Всепольська Судова Рада, в Аргентині – Рада Юстиції, в Угорщині – Національна рада юстиції. Ці органи в залежності від державного устрою країн мають різний статус, повноваження, проте сфера їх діяльності завжди стосується кадрового забезпечення органів правосуддя.

В Україні, як зазначено вище, також існує такий орган - Вища рада юстиції. Вищу раду юстиції було утворено в контексті інтеграції України до країн Євросоюзу на реалізацію численних рекомендацій європейських експертів щодо реформування судової системи. Про необхідність створення окремого органу, відповідального за формування суддівського корпусу, зазначали «Основні принципи незалежності судових органів», ухвалені резолюціями 40/32 від 29 листопада 1985 року та 40/146 від 13 грудня 1985 року Генеральної Асамблеї ООН, «Процедури ефективного здійснення Основних принципів незалежності судових органів», затверджені 24 травня 1989 року Резолюцією 1989/60 Економічної і Соціальної Ради ООН, Європейська хартія «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року, Рекомендації № (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи «Незалежність, дієвість та роль суддів» від 13 жовтня 1994 року та інших [36].

При цьому продуктивність і значення діяльності Вищої ради юстиції у судовій системі стало відчутно одразу після її утворення. Упровадження в конституційну структуру держави цього інституту, урахування зарубіжного досвіду функціонування подібних аналогів в інших країнах при приєднанні до загальноприйнятих європейських цінностей повинно дати вагомий результати і забезпечити становлення конституціоналізму в Україні. Існування Вищої ради юстиції сприяє розвитку процесу по відтворенню демократичної спрямованості Конституції України [37; с. 9].

У зв'язку з цим, в аспекті пошуку шляхів розвитку та удосконалення національної системи державного управління у сфері формування суддівського корпусу, безумовно важливого значення матимуть подальші наукові, в тому числі історико- та порівняльно-правові, дослідження означеної державно-правової сфери.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Иеринг Р. Борьба за право. – М.: Феникс, 1991. – 64 с.
2. Прудников М.Н. История государства, права и судопроизводства зарубежных стран. – М.: Юнити-Дана, 2006. – 415 с. – Библиогр.: с. 399-413.
3. Генри О.Р. Хетты. – М.: Наука, 1987. – 240 с. – Библиогр.: с. 234-238.
4. Волков И.М. Законы вавилонского царя Хаммурапи. Культурно-исторические памятники Древнего Востока. - М.: Тип. А.А. Левенсона, 1914. – 80 с.
5. Львов А. Становление русско-еврейской интеллигенции: роль Библии в подготовке языкового сдвига // Интернет-журнал «Еврейская старина». – 2003. - № 21. – Режим доступа до журн.: <http://www.berkovich-zametki.com/AStarina/Nomer5/Lvov1.htm>.
6. Бергер А.К. Политическая мысль древнегреческой демократии. – М.: Наука, 1966. – 378 с. – Библиогр.: с. 364-376.
7. Покровский И.А. История римского права. - М.: Юристь, 2004. – 376 с.
8. Ибн Каййим аль-Джавзий. Наставление для тех, кто выступает от имени Господа Миров. Ч. I. - Бейрут, 1988. – 567 с.
9. Мухаммад Абдель Джавад Мухаммад. Правосудие в исламе. - Александрия, 1977. – 141 с.
10. Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы. / Под ред. В.И. Корецкого – М.: Гос. изд. юр. лит., 1961. – 528с.
11. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. – М.: Юристь, 1996. – 576 с.
12. Народная энциклопедия научных и прикладных знаний: В 14 т. /Харьковское общество распространения в народе грамотности. - М.: Тип. товарищества И.Д. Сытина, 1910-1912. - Т. 11: Общественно-юридический. Полутом I. – 754 с.
13. Білецький Л. Руська правда й історія її тексту. За ред. Книша Ю. /Українська Вільна Академія Наук в Канаді. – Торонто: Вінніпег, 1993. – 453 с.
14. История государства и права Украинской ССР: В 2 т. / Под ред. Б.М. Бабия – К., 1987. – Т.1 – 315 с.
15. Юшков С. В. Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі. / Відп. ред. В. А. Смолій. - К.: Наук. думка, 1992. – 352 с.
16. Статут Великого княжества Литовского 1588 года. Тексты. Справочник. Комментарии. — Минск, 1989. – 429 с.
17. Щербак В.О. Запорізька Січ як фактор консолідації українського козацтва до середини XVII ст. // Укр. іст. журнал. – 1995. - № 5. – с. 69-77.
18. Історія держави і права України. Ч.1: Підручник для юрид. вищих навч. закладів і фак. / За ред. акад. Академії правових наук України А.Й. Рогожина. – К.: Ін Юре, 1996. – 368 с.

19. Российское законодательство X-XX вв.: В 9 т. / Отв. ред. О.И. Чистяков. – М.: Юридическая литература, 1988. – т. 6 Законодательство первой половины XIX века. – 432 с.
20. Приходько М.А. Подготовка и разработка министерской реформы в России (февраль – сентябрь 1802 г.). - М.: Компания Спутник +, 2002. – 93с.
21. Судебные уставы 20 ноября 1864 г., с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. III.: Учреждение судебных установлений. Положение о нотариальной части. - СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1867.- 567 с.
22. Кони А.Ф. Из записок судебного деятеля. Собр. соч. в 8-ми т. - М., 1986 – т. 1. – 457 с.
23. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. 9. - СПб.: Гос. тип., 1891. – 674 с.
24. Завадский А.В. Несменяемость судьи и его независимость. Ч. 1. – Казань: Труды Казанского юридического общества, 1903. – 126 с.
25. Народная энциклопедия научных и прикладных знаний: В 14 т. / Харьковское общество распространения в народе грамотности. - М.: Тип. товарищества И.Д. Сытина, 1910-1912. - Т. 11: Общественно-юридический. Полутом II. Гражданское судопроизводство. – М., 1911. – 404 с.
26. Міністерство юстиції України. Історичний екскурс. – Режим доступу до статті: <http://www.minjust.gov.ua/0/2980> .
27. Голова Вищої ради юстиції Євдокимов В. Кому довірити суддівську мантию? // Юридичний вісник України - 1999. - № 46. – с. 7-8.
28. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1991 року № 386 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України». – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=386-91-%EF>. - Про затвердження Положення про Міністерство юстиції Укр...| від 28.12.1991 № 386.
29. Закон України «Про Вищу раду юстиції» // Відомості Верховної Ради – 1998 - № 25 – ст. 146.
30. Указ Президента України «Про Положення про Державну судову адміністрацію України» від 3 березня 2003 року № 182/2003. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=182%2F2003> . - Про Положення про Державну судову адміністрацію України| від 03.03.2003 № 182/2003.
31. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» від 21 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради. – 2001. - № 40. – ст. 191.
32. Законі України «Про судоустрій України» // Відомості Верховної Ради. – 2002. - № 27-28. – ст. 180.

33. Закон України «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України» // Відомості Верховної Ради. – 2004. - № 25. – ст. 354.
34. Указ Президента України «Про Положення про порядок розгляду питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції (крім адміністративних посад у Верховному Суді України) та звільнення з цих посад» від 30 червня 2004 року № 697/2004. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1425%2F2003> - Про Положення про порядок розгляду питань щодо призначе...| від 10.12.2003 № 1425/2003.
35. Указ Президента України «Про Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо призначення на посаду професійного судді вперше» від 3 березня 2003 року № 182/2003. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=697%2F2004> - Про Положення про порядок розгляду питань та підготовки...| від 30.06.2004 № 697/2004.
36. Рішення Конституційного Суду України № 19-рп/2004 від 1 грудня 2004 (справа про незалежність суддів як складового їхнього статусу). – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v019p710-04> . - Рішення Конституційного Суду України у справі за консти...| від 01.12.2004 № 19-рп/2004.
37. Тацій В.Я., Тодика Ю.М. Проблеми становлення і розвитку українського конституціоналізму // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць. – Х.: Право, 2001. – 147 с.