

[Співробітники](#) | [Автори](#) | [Інформація для авторів](#)[Останній номер](#)[Архів номерів](#)[Рубрики](#)[Передплата](#)[Розміщення реклами](#)[Контактна інформація](#)

[Юридичний форум](#) [Судочинство](#) [Держрегулювання](#)
[Актуальне інтерв'ю](#) [Виборче право](#) [Конституційне право](#)
[Житлове право](#) [Міжнародне право](#) [Корпоративне право](#)
[Фінансове право](#)

[Всі рубрики](#)

Перша \ №49(175) 8 грудня 2009 р. \ Усі дороги ведуть до Рима, а моя – з Рима до Києва

<http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1610>

Усі дороги ведуть до Рима, а моя – з Рима до Києва

Шукаючи шляхи реформування судової системи України, мабуть, не варто винаходити велосипед. Корисніше вивчити досвід інших європейських країн і запозичити механізми, які вже довели свою ефективність на практиці. І звісно, ніхто не розповість про них краще, ніж людина, яка бачить відповідні процеси зсередини, бо сама керує ними. Про роботу суду в Італії «ПТ» розмовляв з паном **Даріо Квінтавалле**, керівником апарату суду в Римі (Міністерство юстиції Італії), який часто приїздить в Україну як старший експерт проекту «Прозорість та ефективність функціонування судової системи України: компонент державної служби». Пан Даріо має значний досвід державної служби, обіймав різні керівні посади, а останні сім років є керівником апарату суду, який здійснює нагляд за виконанням кримінального покарання.

– **Пане Даріо, розкажіть, будь ласка, про свій досвід роботи.**

– У 1992 р. я отримав диплом бакалавра права в Римському університеті (Universita di Roma I "La Sapienza"). Потім служив у Військово-морському флоті Італії, де мав звання офіцера, працював фотографом у Данії та брокером на ринку нерухомості Лондона. І лише в 1999 р. вступив до Національної урядової школи Італії, отримавши урядовий грант на право відвідування експериментальної програми. А після трьох років навчання потрапив на державну службу й одразу обійняв керівну посаду. Практична частина навчання проходила в Брюсселі, у Європейській комісії, де я працював національним експертом у сфері міжнародних відносин.

Останні сім років я працюю за контрактом у Міністерстві юстиції Італії на посаді керівника апарату суду, який здійснює нагляд за виконанням кримінального покарання і знаходиться в Римі.

– **Хто може стати професійним суддею в Італії? І який шлях потрібно подолати для цього?**

– Перш ніж відповісти на це запитання, потрібно згадати про інститут магістрату. У моїй країні, як і в багатьох країнах із континентальною системою права, таких як Франція, Іспанія та Бельгія, магістрат є організацією, яка об'єднує і суддів, і прокурорів. На різних етапах кар'єри (але не під час судового процесу) прокурор може стати суддею, а суддя – прокурором. Магістрат має особливі гарантії незалежності від політичних сил. Його керівним органом є рада. Магістрат поважають у суспільстві, і працювати в цій організації надзвичайно престижно.

Щоб увійти до магістрату, потрібно перемогти в щорічному конкурсі, який складається з трьох письмових іспитів (з цивільного, кримінального та адміністративного права) та усного іспиту, що передбачає питання з різних галузей права (цивільного та римського права, цивільного та

кримінального процесу, кримінального, адміністративного, комерційного, конституційного, європейського, міжнародного, податкового та трудового права). Щоб взяти участь у конкурсі, необхідно мати ступінь магістра права чи доктора наук або досвід роботи держслужбовцем.

Система, яку я щойно описав, стосується цивільного та кримінального судочинства. Крім неї функціонують окремі органи магістрату для Аудиторського суду, Державної ради, регіональних адміністративних і військових судів тощо.

– Ви керівник апарату суду, який знаходиться в Римі і здійснює нагляд за виконанням кримінального покарання. Які функції цього суду та які обов'язки маєте ви як його керівник?

– В Італії магістрат нагляду за виконанням кримінального покарання є окремою гілкою судової системи і має спеціальні повноваження щодо нагляду за відбуванням покарання засудженими та пенітенціарними закладами. Основними завданнями такого магістрату є: нагляд за виконанням судових вироків, застосування видів кримінального покарання, альтернативних ув'язненню, застосування додаткових видів покарання та здійснення заходів безпеки. Магістрат виконує функції двох рівнів: судді з нагляду та суду з нагляду. Суддя з нагляду розглядає справи одноосібно, а суд з нагляду – колегіально. У складі суду є чотири особи: двоє суддів і двоє експертів (з психології, соціального забезпечення, освіти, психіатрії або кримінальної психології).

Мої службові обов'язки як керівника апарату суду охоплюють адміністративну та управлінську роботу, зв'язки з громадськістю, відповідальність за планування, організацію, підбір персоналу, загальне керівництво та оцінювання функціонування адміністрації суду. Отже, я відповідаю за кадрові та фінансові питання, ведення бухгалтерського обліку та фінансової звітності, за організаційно-технічне забезпечення суду та безпеку праці.

– Як ви вважаєте, чи потрібні в Україні керівники апаратів судів?

– Управлінці дуже потрібні в судах. Управління судом є спільною відповідальністю голови суду та керівника його апарату. Можливо, багато голів судів почуватимуться незручно, делегуючи частину повноважень керівникові апарату, але згодом вони відчують усі переваги роботи в суді професійного менеджера, який піклуватиметься про організаційну та фінансову діяльність суду.

Сучасний успішний суд потребує командного підходу. В Україні я саме для того, щоб надати відповідні рекомендації та підготувати навчальний посібник для керівників апаратів судів, який допоможе в щоденному управлінні українськими судами.

– В Україні обговорюють запровадження інституту мирових суддів, суть якого полягає в тому, що дрібні цивільні спори вирішують непрофесійні судді. В Італії такий інститут вже існує. Які переваги він надає?

– Інститут мирових суддів дуже важливий для суспільства, оскільки він, з одного боку, забезпечує швидкий та справедливий розгляд дрібних цивільних позовів і нетяжких злочинів, а з іншого – знімає навантаження з професійних суддів.

Зараз в Італії працюють близько 3 тис. мирових суддів. Це переважно юристи та юристи у відставці, які мають право розглядати позови вартістю до 5 тис. євро (адміністративні справи про порушення правил дорожнього руху) або до 20 тис. євро (справи про дорожньо-транспортні пригоди).

Цей інститут, безперечно, розвантажує суди, адже мирові судді самостійно розглядають позови, керуючись, як і професійні судді, принципами неупередженості, об'єктивності тощо. Оплата праці мирового судді залежить від кількості розглянутих ним позовів.

Незважаючи на існування мирових суддів, проблема розгляду дрібних спорів залишається актуальною в Італії. Адже справи про відшкодування шкоди внаслідок дорожньо-транспортних пригод та спори між власниками квартир становлять близько двох третин справ, які розглядають суди.

До речі, невдовзі в Італії має бути прийнятий Закон, що внесе зміни до цивільно-процесуального законодавства і зобов'яже сторони, перш ніж звертатися до суду, використати всі мирні засоби вирішення конфлікту, тобто застосувати процедуру медіації (посередництва). Зокрема, нові правила стосуватимуться спорів щодо спільної власності в багатоквартирних будинках, відповідальності медичних працівників, банківських і фінансових договорів, а також договорів страхування.

– Суди в Італії поділяють на загальні й адміністративні. В Україні теж є поділ судів за спеціалізацією, але все частіше постає питання про необхідність адміністративної юстиції. Що ви думаєте з цього приводу?

– Питання про існування адміністративної юрисдикції як окремої системи адміністративної юстиції чи системи у складі цивільного судочинства лишається дискусійним. Країни прецедентної системи права не мають адміністративних судів, тоді як у країнах континентальної системи права проблему поділу юрисдикції між цивільними та адміністративними судами вирішують по-різному. У Франції, наприклад, адміністративний суддя – це суддя з будь-яких відносин між громадянином та державою. В Італії ж адміністративна юрисдикція закріплена у 20 регіональних судах першої інстанції та в Державній раді, яка є Загальнонаціональним адміністративним апеляційним судом.

Розподіл юрисдикції між цивільним та адміністративним судочинством пов'язаний з різницею між поняттями «право» та «інтерес». Адміністративний суд розглядає не всі судові процеси проти державних органів, а лише ті, що передбачають інтерес до легітимної поведінки таких органів. Наприклад, часто виникають спори щодо складання державних іспитів: немає такого права, як право скласти іспит, є інтерес до того, чи дотрималась певна особа процедури складання іспиту.

– Чи довіряють судам в Італії? Люди вірять, що суд захистить їх і винесе справедливе рішення?

– З одного боку, судова влада має високий рівень довіри і гарну репутацію, її вважають компетентною, професійною та непідкупною, чого не скажеш про інші державні органи. З іншого – судова система громіздка, перевантажена та надзвичайно повільна. Отже, люди знають, що їхню справу вирішать чесно і справедливо, але не дуже швидко. Це відбиває бажання звертатися до суду. Однак довіра громадськості до правосуддя в Італії дуже велика.

– В Італії обговорюють судову реформу, тому що судова система значно впливає на політику?

– Основна проблема пов'язана із джерелом правомочності: судді вважають, що їхні повноваження визначені законами, тоді як парламентарі впевнені, що отримали свої повноваження безпосередньо від народу, волю якого вони відображають у законодавстві. Через це між виконавчою та судовою владою виникає напруженість. Французький письменник **Ерік Земур** десять років тому написав книгу «Державний заколот суддів». У ній сказано: «Судді готують майбутнє, в якому демократія буде заміщена етикою, а універсальне право голосу – законом». Можливо, це перебільшення, але проблема існує.

Я не знаю, як її вирішити, але вірю, що нам усім необхідна нова етика державної служби, і цій етиці мають навчати не в суді, а ще зі школи. Як державний службовець, я пишаюсь тим, що служу державі, а не працюю у приватному секторі і не задовольняю свої егоїстичні інтереси. Я б, наприклад, ніколи не взяв хабара. Вважаю, що суспільство, яке понад усе цінує особисте збагачення, заохочує політиків і державних службовців отримувати користь від державної посади, переслідуючи особисті інтереси. Отже, необхідно підвищити загальні етичні стандарти.

– Яке враження справили на вас Україна та її судова система? Що вас здивувало? Що запам'яталося?

– В Україні я був багато разів, і понад усе мене здивувала велика кількість українців, песимістично налаштованих щодо майбутнього своєї країни. Для цього немає причин. Україна має великий потенціал. І те, що Європейський Союз так багато інвестує в будівництво її громадської інфраструктури, доводить, що ситуація далеко не безнадійна.

Українська судова система не користується великою повагою громадськості, однак я зустрічав в Україні відданих суддів і дуже професійних колег, які прагнуть докласти максимум зусиль, щоб ця система працювала належним чином.

Вважаю позитивним те, що Державна судова адміністрація України є окремим органом, а не частиною Міністерства юстиції. Італія також має піти цим шляхом. Жодне міністерство не може забезпечити належне функціонування судової системи.

Я та мої колеги з проекту «Прозорість та ефективність функціонування судової системи України: компонент державної служби» перебуваємо в Україні не для того, щоб навчати або подавати гарний приклад, а для того, щоб стимулювати український потенціал до змін, які вже відбуваються. І зрештою все, що ми робимо, є взаємно корисним. Я повернуся до Італії з новими ідеями, стимулом і великим багажем знань, які отримав в Україні. Українцям же скажу так: вірте в себе та у свою країну і, будь ласка, частіше посміхайтесь.

Розмову вела Лариса БАРДАЧЕНКО
«Правовий тиждень»

«Правовий тиждень» — щотижнева © 2006-2010 «Правовий тиждень»
інформаційно-правова газета.

Передплатний індекс: 96070.

Реєстраційне свідоцтво: КВ
№11467-340Р від 7 липня 2006 р.

Засновник та видавець: ТОВ
«Юридичний світ».

“All roads lead to Rome. Mine led from Rome to Kiev”

In seeking ways to reform the judicial system of Ukraine is probably not necessary to reinvent the wheel. It may be useful to examine the experience of other European countries in order to borrow those mechanisms that have proven their effectiveness in practice. And of course, no one can tell better than someone who governs the relevant processes from within, as a manager. "PT" talked about the work of the Court in Italy with Mr. **Dario Quintavalle**, Senior Executive of the Italian Ministry of Justice, who often came to Ukraine as a Senior Expert in the European-funded project "Accountability and Effectiveness of the judicial system of Ukraine: civil service component". Mr. Dario has extensive experience in public service, he held various management positions in the last seven years, and currently is Court Manager of the Surveillance Court in Rome, the court which oversees the implementation of criminal punishments.

a. Will you please tell us shortly about your life and experiences? Where have you been studying and working?

Mine is not the typical biography of a civil servant. I've a wide spectrum of interests, spanning from management, law, arts, international relations and IT, and try to put everything in my profession. I got a Laurea cum laude in Jurisprudence at the University of Rome in 1992. Then I joined the Navy and served as an officer. Later I've been working in Denmark as a photographer, and in London as a real estate broker. Only in 1999 I joined the Italian National School of Government. I obtained a government's grant to attend an experimental Fast Stream Program, and after three years of studies, I entered the Senior Civil Service directly with the rank of Director. Part of the practical training was in Brussels, at the European Commission, where I worked as a Detached National Expert, in the field of International Relations. Those were the glorious days of administrative reforms in Italy, and me and my colleagues were trained to bring fresh blood and new working methods in the body of the Public Administration. Actually it was a shock for many to see such young people (me and my colleagues were in our 30s) getting leading positions in Ministries and Government agencies as Senior Executives. In the past seven years I've been under contract with the Ministry of Justice, and worked essentially as a Court Manager – at present I'm the Court manager of the Surveillance Court of Rome. In the while I lived in Switzerland for one year, attending an International Training Course in Security Policy in Geneva; later I achieved a master's degree in Public Management and Information Technology at the University of Bologna. Finally, last year I was talent-scouted by an British consultancy firm, WYG international, and now here I am, in Ukraine, working in the "Accountability and Effectiveness of Ukrainian Judiciary Functioning – Civil Service component" project founded by the European Union, with Mrs. Edi Fracassini as team leader.

b. What is the mechanism of approach to the profession of judge in Italy? Who can become a professional judge and what is necessary for that?

First, we better should talk about “Magistrates”. In my country, as well as in many Civil Law systems, such as France, Spain, Belgium, Magistracy is a body that encompasses both Judges and Prosecutors. A prosecutor can become a judge and vice versa; but this can only happen in different stages of one's career, and never in the same trial.

Magistracy is a highly selected body, with special guarantees of independence from the political power (their careers are self governed by the Council of Magistracy) and a very high profile and wide prestige.

You enter magistracy passing a tough yearly competitive entrance examination, consisting of three written exams – in Civil, Criminal, Administrative Law – and an oral exam in civil and roman law, civil and criminal procedures, criminal law, administrative, commercial, constitutional, commercial, European, international, tax and labor law, plus some elements of IT, and a foreign language.

To apply for the exam, you need to have at least a Master’s degree in Law, plus either a previous experience in the Senior Civil Service, either a PhD.

Judges of Peace are honorary and temporary judges. They are recruited normally by public exam. Although Constitution says they could be elected, this never happened.

This is the criminal and civil justice system. Then we have different and separate Magistrate bodies for The Court of Auditors, the Council of State, the Regional Administrative Courts, the Military Courts, with other – and sometimes stricter - recruitment criteria.

The Judges of the Constitutional Courts are high level lawyers and judges partly elected by the Parliament, partly by the Magistrate body, and partly appointed by the President of the Republic, for a fixed term.

c. You are the Court Manager of the Surveillance Court of Rome. What is it, exactly? And what is your job there?

In Italy, the Surveillance Magistracy (Magistratura di Sorveglianza) is a distinct branch of the Italian judiciary, with a specialized competence over the supervision of detainees and prisons. It has the task of supervise the enforcement of sentences, of applying alternative measures to imprisonment, of carrying out alternative sanctions and of applying and enforcing security measures. The functions are exercised at two different levels: the Surveillance Judge acting alone,

and the Surveillance Court. This is made up of a panel of four members: two Judges and two experts in psychology, social services, education, psychiatry or clinical criminology.

As a Court Manager, my position involves administrative, managerial, and public relations work, with the responsibility for planning, organizing, staffing, coordinating, directing, and evaluating the administrative functions of the Court. I'm therefore in charge of the human and financial resources management, of the maintenance of the records, and of providing the Court with facilities, technology, as well as of the security and safety of the workplace.

4. Do you think Ukraine needs Court Administrators?

Ukraine has already Court Administrators, although it is a fledgling profession here. But I'm deeply impressed by the commitment of the colleagues I met.

A managerial figure is definitely needed in Courts. The governance of a Court is a shared responsibility of the head of court and the court administrator. I know many Heads of Courts may feel uncomfortable about delegating their powers, but the more and more they come to feel the need of a professional manager that takes care of the organizational and financial part of the administration of justice.

Modern and successful courts require a team approach, where the contribution of all is needed. I'm here in Ukraine exactly to deal with those issues, and to prepare a Guidebook on Court Administration, that will be an easy-to-use tool for the day to day management of the Ukrainian Courts.

e. In Ukraine there are talks about the introduction of the institute of Justice of Peace, where non-professional judges determine civil cases with a small amount of claims. In Italy it already exists. In your opinion what are the positive sides of existence of Justice of Peace?

Justice of Peace is surely important to ensure that small claims are heard and petty crimes are punished

Currently in Italy we have less than 3000 honorary judges. They are mostly lawyers, of retired people with a legal background, and they decide complaints until 5000 euros of value, or 20.000 in cases of car accident. It is also an administrative judge, dealing with traffic police fines.

Such an institute is surely a relief for our overworked courts, and its efficiency comes from the fact that JP can mostly decide along equity, and they are paid according to the number of litigations they solve.

Still, it is a source of concern the overwhelming amount of litigations arising from small causes. In Italy, disputes over damages from car accidents, and between owners of apartment blocks are 2/3 of the total of litigation. Therefore, something had to be done in order to encourage citizens to settle their disputes in a more amicable and cooperative way, instead – or at least before – going to Court.

I can give you an anticipation: a government bill on the reform of the civil trial will be passed next week, and it will require parties to resort to mediation, before permitting the parties' cases to be tried. The cases to be mediate are in the following field: common propriety in apartment blocks, rents, medical responsibility, banking, financial and insurance contracts.

f. Courts in Italy are divided into general and administrative ones. This division also exists in Ukraine, but now the question arises more often, if there really should be an administrative justicement. Are there such problems in Italy? Are there any questions about division in jurisdiction of the courts?

Of course there must be some sort of protection of the citizen against arbitrary actions of the State. You may appeal against administrative decision to the same administration who took it, which can recognize its errors and amend. As a civil servant I would advocate this way, because it is a duty of the citizen to cooperate with the State for a better administration, and it is a duty of the State to let the citizens have their say. On the other side, I recognize that an administration that takes a decision, even when independent and honest, may not be so neutral about its acts as a third-party judge.

This said, it is still a source of debate if Administrative Jurisdiction should be separate from the Civil one. As you know, Common Law countries do not have Administrative Courts, while in Civil Law systems the problem of partitioning competence between Civil and Administrative Courts was solved in different manners: in France, for instance, the administrative judge is the judge of every relationship between citizen and State.

As to Italy, the Administrative Jurisdiction is vested in 20 Regional Courts of First Instance, and in the Council of State, which is the nationwide administrative Court of Appeals.

The Constitution states that citizens can always act in court in defense of their rights or legitimate interests. The divide between Civil and Administrative jurisdiction lays on the distinction between “right” and “interest”. So, not all proceeding against the Public Administration will be seen by an Administrative Court, but only those where an interest to the legitimate behavior of the Public Administration is at stake. For instance, a big source of controversy is public exams: you don't have a right to win an exam, but a vested interest that procedures are carried out correctly.

g. How high is confidence of citizens to courts in Italy? Do people believe that court would protect and would render a justified decision?

Well, the situation is somewhat curious. On one side the judiciary has a high prestige, a reputation of competence and integrity hardly matched by any other state body. On the other side, the Court system is cumbersome, overworked, and incredibly slow. So people do have an expectation that their case will be treated fairly and justly... but not very soon! This discourages many people from going to Court. Notwithstanding, public trust in Justice is still very high, and I'm confident we will overcome such difficulties.

h. There are talks about judicial reforms in Italy, on the basis that the judicial system has too much influence on politics these days in Italy. What do you think about that?

Francis Bacon, who was Attorney General of James I Stuart, once said that "Judges must be lions, but lions under the throne".

The relationship between Justice and Politics is a sensitive issue in the entire West and the debate is open. You may remember the long investigation on Bill Clinton about the Lewinski scandal, and just few days ago the former French president, [Jacques Chirac](#), was ordered to stand trial on corruption charges.

Prosecutors feel they act in defense of the law, but when they touch elected lawmakers, their action has undoubtful political repercussions. Therefore politicians complain that prosecutors have criminalized politics.

The real issue at stake is the source of legitimacy: people in the judiciary feel their allegiance goes to the law, elected people stress sovereignty lies in the people, and they are there to translate it into new laws. As a result, there is a continuous tension between executive and judicial power. A French writer, Eric Zemmour, wrote ten years ago a book about "The Coup d'état of Judges", stating that 'judges are preparing a future where democracy will be replaced by ethics, and universal suffrage by the law'. This may be too exaggerated, but the issue is there, and far from being solved.

I have not therefore answers, but I believe we all need a new ethics of the public service, and such ethics should be taught not in Courts, but since school. As a civil servant, I take pride in being at service of public and not private or selfish interests. I would never accept a bribe. Societies who value private wealth above all do encourage politics and civil servants to get advantage of their public position for private interests. So the problem is to raise the general ethical standards, and

not those of a certain category, in order that common people do expect and ask those who elect and their administrators to act in the name of public good. State servants must not take bribes, and they must not be offered, either.

***i. What is your general impression of Ukraine, and of its Court system?
What did amaze and surprise you most of all? What have you
memorized?***

I was here many times, and what surprised me a lot, is how people seems pessimistic – even hopeless - about their country. There is no reason to. Ukraine has a big potential, and the fact that European Union is investing so much on building civil infrastructures shows that the situation is far from being hopeless. As to the Court system, I know that many people have a low opinion of it, but I can say I met committed judges and very professional colleagues from Court Administration, who are striving to do their best to make the system work.

The fact that Court Administration is vested in a separate agency, instead that being incorporated into the Ministry of Justice, seems to me a very good idea, that Italy should copy indeed: ministerial work and management, in actual fact, do not match very well.

I would like to stress the fact that me and my colleagues from the “Accountability and Effectiveness of Ukrainian Judiciary Functioning – Civil Service component” project, are not here to teach lessons or to set examples, but to stimulate the forces for change that do already exists here. And you know? At the end of the day, the relation goes both ways. I will go back to Italy with new ideas, stimuli, and having learned something new on my side.

To Ukrainians, I would like to tell: “Believe in yourself and in your country... and please, smile a little more”. :-)

Conversation led by

Larissa BARDACHENKO
Legal Week