

*В. М. Мартиненко,*  
д. держ. упр., проф.,  
завідувач кафедри публічного адміністрування  
та кадрової політики ХарРІ НАДУ

## **ФОРМУВАННЯ СУДДІВСЬКОГО КОРПУСУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

*Висвітлено питання щодо державної політики формування суддівського корпусу в Україні, проаналізовано вітчизняну практику призначення суддів на посади та запропоновано перспективні напрями подальшого розвитку кадрового забезпечення процесу судочинства з урахуванням вітчизняного та закордонного досвіду.*

**Ключові слова:** державна влада, судова влада, суддя, призначення на посаду, навантаження, кваліфіковані кадри, штатна чисельність.

Конституція України, яка проголосила Україну демократичною, соціальною, правовою, створила підґрунтя для побудови держави, головною ознакою якої є максимально повне забезпечення юридичних заходів охорони й захисту прав людини і громадянина за рахунок пов'язаності держави правом [1, с. 36]. Розвиток конституційного процесу в Україні, її політичної, правової та судової системи відбувається у контексті гарантування і забезпечення прав людини і громадянина на рівні міжнародних стандартів.

Європейським співтовариством професія судді визначається головною у забезпеченні захисту прав та інтересів людини. Так, суддя-практик у своїй діяльності приймає рішення, які визначають авторитет та повагу до держави і є надзвичайно важливими для долі людини. Але коли такі рішення суперечать законодавству або навіть порушують і не захищають права громадян та не відстоюють інтересів держави, то це вже беззаконня, що суперечить ідеї правової держави [2]. Тому особи, відібрані для судових посад повинні мати високі моральні якості й здібності, а також відповідну підготовку і кваліфікацію в галузі права.

Питання оцінки ефективності функціонування судової влади приваблюють практиків і вчених різних сфер науки, знаходить своє відображення в наукових дослідженнях останніх років В. Большакова, В.

Бринцева, Ф. Жалінського, Л. Москович, Ю. Северина, В. Сташиса, А. Стрижака, А. Хливнюка, Ю. Шемчушенка, М. Якимчука та ін.

Стаття присвячується питанням формування суддівського корпусу в Україні, аналізу існуючих проблем та пошуку напрямів вдосконалення кадрової політики держави щодо забезпечення судів кваліфікованими кадрами.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування напрямів вдосконалення державної кадрової політики щодо кадрового забезпечення процесу судочинства.

Сьогодні потребує вдосконалення механізм формування суддівського корпусу, бо існуюча штатна чисельність судів загальної юрисдикції не відповідає нормативно визначеній штатній чисельності суддів, що розрахована на основі норм навантаження суддів і працівників апаратів загальних судів. Для підтвердження загальної тенденції навантаження суддівського корпусу України наведемо статичну інформацію щодо діяльності місцевих та апеляційних судів Донецької області. Так, у Донецькій області функціонує 62 місцевих (районних і міських) та апеляційний суди. У 2009 р. в місцевих судах фактично працювало 376 суддів, в апеляційному – 103. При цьому в місцевих судах на розгляді було 32100 кримінальних справ, що на 5,9 % більше, ніж у 2008 р. З них провадження закінчено у 23600 кримінальних справах (73,4 %), зокрема з постановленням вироку – у 19300 справах (81,8 % від загальної кількості закінчених провадженням). Станом на 1 січня 2010 р. залишилися нерозглянутими 8500 (26,6 %) справ, з них у строк понад шість місяців – 1400. Отже, у Донецькій області середньомісячне навантаження на одного суддю місцевого суду становить 116,27 справи, зокрема кримінальних – 4,79, цивільних – 42,66, про адміністративні правопорушення – 60,75, інших – 8,07 [3].

Додаткові труднощі з кадровим забезпеченням виникають у зв'язку з тим, що для забезпечення посилення судового контролю на стадії попереднього слідства, розширення доступу до правосуддя, розгляд значної

кількості кримінальних справ трьома професійними суддями потребує в майбутньому збільшити чисельність суддівського корпусу ще в 2,5 рази. Якщо цього не станеться, то навантаження на одного суддю зросте втричі, що безумовно вплине на якість правосуддя і строки проходження справ в судах, що й сьогодні викликає різке невдоволення населення. Проте, ще напруженішою, ніж із суддями, складається ситуація з працівниками апаратів судів. Розрахунок нормативної чисельності цієї категорії працівників свідчить, що для нормального забезпечення діяльності судів їх штат повинен бути збільшеним в цілому по Україні приблизно на 20 тис. осіб. Працівники апаратів судів уже сьогодні працюють більше, ніж за трьох, отримуючи при цьому невисоку заробітну плату.

У багатьох країнах світу зменшення навантаження на суддів здійснюється шляхом збільшення кількості кваліфікованих суддів, а також працівників, що забезпечують діяльність суду. Ефективним також є механізм створення окремих ланок загальних судів за принципом розподілу різних категорій справ. Так, наприклад, у Німеччині, крім судів загальної юрисдикції, існує система адміністративних, соціальних, фінансових, судів з трудових спорів тощо. Законодавством передбачено також створення приватних (третейських) судів. Крім того, існують так звані дисциплінарні суди, факультативні загальні суди, зокрема Федеральний Суд для захисту промислової діяльності, Федеральний Патентний Суд.

Головними напрямками зменшення навантаження та полегшення діяльності суддів у Німеччині є спрощення процесуальних процедур, реорганізація інфраструктури судової системи та окремих судів, підвищення технічного оснащення судів. Приблизно така ж схема існує і у Франції, де система судів загальної юрисдикції включає Касаційний Суд, апеляційні суди та суди, які розглядають різні категорії справ в першій інстанції. Вартим уваги є і той факт, що у Франції функціонують, так звані Ради «прюдомов» (тобто бездоганно чесних людей), які покликані вирішувати конфлікти, пов'язані з укладенням, виконанням та розірванням трудових договорів. У

Литві передбачено функціонування спеціалізованих судів, які розглядають адміністративні, трудові, сімейні та інші справи. Латвійська судова система передбачає сирітські суди, які належать до судової системи та виконують функції органу опіки і піклування. Тут існують і волосні суди, які виконують функції сирітського суду у волості, а також інші покладені на нього законом функції [4].

Аналогічні тенденції спостерігаються й при удосконаленні судової системи України: створено спеціалізовані господарські та адміністративні суди. Так, на підставі положень Закону України «Про судоустрій та статус суддів» було створено Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ, однак скасовано військові суди з переданням їх функцій і штату до загальних судів.

Кадрові проблеми полягають не лише у чисельній нестачі суддівського корпусу, але й у не завжди об'єктивному підборі судових кадрів та вирішенні питань притягнення суддів до юридичної, зокрема, дисциплінарної відповідальності. Питання, пов'язані з підбором кандидатів на посаду судді, зупиненням і закінченням їх повноважень, підвищенням професіоналізму суддів та їх відповідальності за зловживання владою й інші дії, що принижують авторитет судової влади, були вирішені у прийнятому Законі України «Про судоустрій та статус суддів». Так, розділ IV Закону присвячений порядку зайняття посади судді суду загальної юрисдикції, передбачено створення Національної школи суддів України для забезпечення підготовки висококваліфікованих кадрів судової системи, розділ VI передбачає підстави та порядок застосування до суддів дисциплінарної відповідальності, регулює статус органів, що здійснюють дисциплінарне провадження щодо судді, розділ VII встановлює порядок звільнення судді суду загальної юрисдикції з посади.

Із ратифікацією Конвенції «Про визнання кваліфікацій вищої освіти в Європейському регіоні» підвищено вимоги до рівня національної освіти і впровадження загальноновизнаних стандартів. Прийняття України у 2008 р. до

міжнародної організації «Європейський реєстр забезпечення якості стандартів вищої освіти» зобов'язує нашу країну здійснювати суттєві перетворення в сфері як державних, так і приватних вищих навчальних закладів [5]. Так, професійна підготовка суддів потребує посилення практичної спрямованості навчального процесу.

Одним із її елементів може бути запровадження інституту юридичних клінік у вищих навчальних закладах, що надають юридичну освіту. Юридична клініка є механізмом сприяння якості юридичної освіти, що виявляється у створенні для студентів можливості під час навчання практикуватися в юридичній професії, виконуючи аналітичну і безпосередньо правозахисну роботу. Здійснювана сьогодні кардинальна структурна та якісна перебудова системи вищої освіти передбачає підвищення якості юридичної освіти, забезпечення не лише базового рівня підготовки спеціалістів, але й більш високих компонентів освітнього стандарту в вузах, що перевищує загальні державні вимоги.

Згідно з положеннями Закону України «Про судоустрій та статус суддів», добір кандидатів на посаду судді здійснюється з числа осіб, які відповідають вимогам, установленим Конституцією України та ст. 64 вказаного Закону, за результатами проходження спеціальної підготовки та складення кваліфікаційного іспиту відповідно до вимог цього Закону (ст. 65 зазначеного Закону). Спеціальна підготовка кандидата на посаду судді включає теоретичну підготовку судді у спеціалізованому вищому навчальному закладі четвертого рівня акредитації та практичну підготовку в Національній школі суддів. Програма та порядок проходження спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді затверджується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України за погодженням зі спеціалізованими вищими навчальними закладами четвертого рівня акредитації та Національною школою суддів України (ст. 69 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»).

Крім того, Законом передбачається і забезпечення періодичного навчання суддів з метою підвищення рівня кваліфікації, яке здійснюється Національною школою суддів (п. 3 ч. 1 ст. 82 Закону). Однак це положення Закону потребує подальшої деталізації на підзаконному рівні. Забезпечення реалізації такого завдання потребує і належного фінансування процесу підвищення кваліфікації. Отже, Законом створено систему безперервної освіти суддів, за допомогою якої персоніфікація судової влади забезпечуватиме на сучасному рівні досягнення їх професіоналізму, що відповідає зростаючому обсягу і функціям здійснення правосуддя. Тому заслуговує на увагу питання відбору майбутніх кадрів ще на етапі прийому осіб до відповідних навчальних закладів, які мають відповідні інтелектуально-психологічні характеристики, без яких неможливе досягнення професійних успіхів. І лише тих, хто має такі якості, потрібно навчати професії, надаючи їм для цього необхідні знання.

Проте, сьогодні відсутні єдині методичні рекомендації щодо здійснення такої роботи. На практиці створюються відбіркові комісії, які проводять співбесіди із абітурієнтами та за їх результатами затверджується персональний склад осіб, яким видаються відповідні направлення [6].

У деяких зарубіжних країнах (зокрема, у Франції) після закінчення вищого навчального закладу і складання державного (теоретичного) іспиту кандидат на суддівську посаду проходить тривале стажування в суді на різних посадах. Потім він повинен скласти практичний іспит перед суддями і суддівськими працівниками. Лише тоді він отримує звання судді, проте це не означає, що він отримає й посаду судді. До цього моменту може спливати ще досить багато часу.

З метою підвищення ефективності результатів підготовки кандидатів на заняття посади судді необхідно, на нашу думку, розробити довгострокову програму підготовки суддівських кадрів і удосконалити існуючу науково-методичну базу для підготовки суддів та підвищення кваліфікації у Національній школі суддів України працюючих суддів. Виходячи з досвіду

формування суддівських кадрів у закордонних країнах, до програми навчання суддів необхідно включити вивчення судової та адміністративної практики, практики надання юридичних консультацій, отримання базових знань з менеджменту, тактики ведення переговорів, риторики, медіації, науки про ведення допиту і здатність спілкування, урегулювання спорів.

У європейських державах (наприклад, у Франції, Німеччині, Іспанії, Португалії), де спеціальна підготовка визнана необхідною, використовують дві її моделі: модульну й комбіновану. При модульній підготовці навчальна практика в суді чергується з практичними заняттями в центрах підготовки суддів протягом тривалого часу (інколи більше року). Слухачі удосконалюють свою підготовку під час проходження практики в судах та, в окремих випадках факультативно – в інших державних установах, спираючись на навчальний процес, який обов'язково орієнтований на практичні аспекти професії судді. Комбінована модель передбачає поєднання практичної діяльності на посаді судді та навчання в групах під керівництвом висококваліфікованих і досвідчених суддів. Завдяки такому навчанню кандидати на посаду судді отримують можливість оволодіти системою знань та вмінь, необхідних для суддівської професії (проведення судового засідання, дослідження й оцінка доказів, складення грамотного й обґрунтованого судового рішення). Ми вважаємо за доцільне застосування будь-якої з вказаних моделей Національною школою суддів України при формуванні методики практичної підготовки кандидатів на посаду судді.

Враховуючи подальше професійне навчання, вона має велике значення у контексті відповідності кваліфікаційного рівня судді вимогам сучасного суспільства. Суддя повинен володіти спеціальними навичками, які він не може отримати в жодному вищому навчальному закладі або працюючи на іншій професії. Зміст і структура навчальних програм повинні відрізнятися залежно від того, чи кандидат вперше має призначатися на посаду судді, чи вже має професійний досвід в іншій галузі права. Слід зазначити, що існуюча система підготовки не може забезпечити всі можливі методи навчання суддів

для відпрацювання відповідних професійних якостей та втілення комплексу необхідних особистісних якостей, обумовлених обов'язками судді. Здатність до саморозвитку, самовдосконалення, вміння уникати рутини та необґрунтованого ризику становлять особливу групу вимог, що висуваються до кандидатів на судову роботу і втілюються в особистості судді. Виходячи з цього, питання професійного відбору кандидатів на посаду судді за допомогою спеціальних методів дозволяють з'ясувати відповідність суддів посаді на основі розкриття їх індивідуально-психологічних особливостей.

Перевірка знань, рівня професійної підготовки та ступеню готовності кандидата на посаду судді здійснювати правосуддя з питань юрисдикції відповідного суду може здійснюватися шляхом тестування та вирішення ситуативних завдань або вправ. Обґрунтованість такої пропозиції впливає з позитивного досвіду застосування подібної атестаційної практики в деяких країнах Європи, зокрема в Австрії, Італії, Іспанії, Нідерландах, Франції. Тести й ситуативні завдання складають частину кваліфікаційного іспиту та є найбільш оптимальною формою виконання письмового завдання.

Тести є переліком питань з основних галузей права, складені відповідно до діючого законодавства, і передбачають надання чіткої та однозначної відповіді шляхом вибору правильної з запропонованого переліку варіантів. Така форма перевірки знань дозволяє швидко визначити рівень володіння кандидатом на посаду судді чинним законодавством та можливостями його оперативного використання.

Ситуативні завдання – це спірні ситуації, що потребують правової оцінки або вирішення суперечливої ситуації правовим шляхом з посиланням на діюче законодавство. Рішення ситуативного завдання полягає у пошуку рішення в конкретній справі з будь-якої галузі права, що надає можливість визначити вміння кандидата на суддівську посаду оцінювати доказову базу, здатність правильно застосовувати норми закону, логічно довести правильність прийнятого рішення.



Слід також зазначити, що письмове завдання у вигляді тестів і ситуативних завдань надають можливість оцінити рівень підготовки кандидата на посаду судді за такими критеріями: знання матеріального й процесуального права, вміння оперувати понятійно-категоріальним апаратом та застосовувати його на практиці, послідовність і логіка мислення, викладення думок і формулювання позиції під час вирішення задач, здатність оперативно мислити, приймати рішення тощо.

Порядок складення кваліфікаційного іспиту, методика оцінювання визначаються положенням, що затверджується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (ст. 70 Закону).

У цьому контексті не можна не погодитися з думкою І. Самсіна, який справедливо вважає, що навчальний процес повинен супроводжувати професійного суддю постійно. Особливо актуальним є питання щодо вивчення й розуміння суддями практики Європейського суду з прав людини щодо підтримки й підвищення кваліфікації суддів [7].

Не зважаючи на удосконалення процедури формування суддівського корпусу, зокрема, деталізації процесу призначення судді вперше, залишаються невирішеними питання конкретизації такої вимоги до кандидата на посаду судді як стаж роботи у галузі права, тобто стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем не нижче спеціаліста. Позитивним прикладом вирішення цього питання може стати досвід зарубіжних країн. Так, наприклад, законодавство Хорватії передбачає різні вимоги щодо тривалості попереднього стажу роботи в залежності від якості цього стажу: для осіб, які мають досвід роботи на посадах прокурора, адвоката, нотаріуса, встановлюється вимога щодо менш тривалого стажу роботи, ніж щодо кандидатів на посади суддів, які мають досвід роботи з інших правових спеціальностей. Закон РФ «Про статус суддів у Російській Федерації» передбачає загальні вимоги до посад, які необхідно займати претенденту на посаду судді. Це, зокрема, робота за юридичною професією на посадах в

державних органах та органах місцевого самоврядування, які вимагають юридичної освіти.

Ще одним невирішеним питанням є визначення рівня володіння державною мовою кандидатом на посаду судді. Наприклад, І. Марочкін звертає увагу, що на даний час практичний бік питання про володіння кандидатом українською мовою регулюється рекомендаціями Вищої ради юстиції. Згідно з методикою відбору кандидатів на посаду судді, володіння державною мовою кандидатом перевіряється шляхом співбесіди. При цьому кандидат має вільно володіти українською мовою (усно, письмово), в тому числі і професійною термінологією. Крім того, автор зазначає, що ці методичні рекомендації мають дещо загальний характер, тому що кандидатський мовний ценз має свої проблемні питання. Так, кваліфікаційній комісії суддів необхідно визначити, чи є рівень володіння кандидатом українською мовою достатнім для виконання ним обов'язків судді, однак критерії володіння (якість усної і письмової мови, ступінь володіння діловою мовою, юридичною термінологією) не встановлюються, а методика перевірки знань (тести, диктанти, складання ділових паперів державною мовою) не розроблена [8].

Виходячи з викладеного, можна зробити висновок, що чинний Закон України «Про судоустрій та статус суддів» детально регламентує процедуру призначення суддів як вперше, так і безстроково, але залишаються невирішеними окремі процедурні питання. Так, необхідно розробити Типову програму та порядок проходження спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді, на підставі якої Вищою кваліфікаційною комісією суддів України за погодженням зі спеціалізованими юридичними вищими навчальними закладами четвертого рівня акредитації та Національною школою суддів України будуть затверджуватися програма і порядок для конкретного кандидата. Також потребують удосконалення методичні рекомендації щодо визначення рівня володіння державною мовою кандидатом на посаду судді, а також слід конкретизувати категорію «стаж

роботи у галузі права» як вимоги, що встановлюється законодавством для заняття посади судді.

У питанні добору і навчання суддівських кадрів, призначення й обрання на посади суддів необхідно дотримуватися певних європейських і міжнародних стандартів – прозорості, відкритості, недопущення тиску на формування суддівського корпусу з боку державних органів, політичних партій, бізнесових структур.

Зазначене свідчить, що вдосконалення кадрової політики буде сприяти підвищенню ефективності та прозорості діяльності судової влади, полегшить доступ громадян до системи судового вирішення спорів, забезпечить реальні правові та інституційні гарантії охорони й захисту прав і свобод людини й громадянина.

#### Список використаних джерел

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемчушенко (голова) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5. – С. 36.
2. Тацій В. Проблеми вищої юридичної освіти в Україні: нові виклики сучасних реалій / В. Тацій // Право України. – 2009. – № 1. – С. 4–8.
3. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2009 р. : за даними Управління організації роботи з ведення судової статистики, діловодства та архіву судів Державної судової адміністрації України / Судова статистика. – 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : [http://www.court.gov.ua/sudova\\_statystyka/e575747457](http://www.court.gov.ua/sudova_statystyka/e575747457).
4. Paul Lemmens, Director of the Human Rights Centre, Catholic University of Leuven (Belgium). The main features of judicial control of administrative action in the lights of the case-law of the European Court of Human Rights // First Conference of the Presidents of Supreme Administrative Courts in Europe “The possibility and scope of judicial control of administrative decisions”. 7-8 October 2002, Strasbourg.
5. Закон України «Про вищу освіту» // ВВР України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
6. Головченко В. Юридична освіта – справа державної ваги (з досвіду зарубіжжя) / В. Головченко // Право в житті людини. – К. : Оріяни, 2005. – С. 288-289.
7. Самсін І. Л. Формування корпусу професійних суддів : формальний та реальний підходи / І. Л. Самсін // Інформ. вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2007. – № 1 (2). – С. 7–10.
8. Марочкін І. Є. Добір кандидатів на посади суддів / І. Є. Марочкін // Інформаційний вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2007. – № 1. – С. 12–34.

#### **Martynenko V. M. Formation of the Judiciary in Ukraine: problems and ways of improving.**

The questions of public policy of the judiciary in Ukraine, analyzed national practice of appointing judges and suggests promising areas for further development of the staffing process of justice taking into account domestic and foreign experience.

**Key words:** State government, the judiciary, the judge appointment, loading, qualified

employees, staffing numbers.

***Мартыненко В. Н. Формирование корпуса судей в Украине: проблемы и направления совершенствования.***

Освещены вопросы государственной политики формирования корпуса судей в Украине, проанализирована практика назначения судей на должности и предложены направления развития кадрового обеспечения судопроизводства с учетом отечественного и зарубежного опыта.

**Ключевые слова:** государственная власть, судебная власть, судья, назначение на должность, нагрузка, квалифицированные кадры, штатная численность.