

**ДОБІР ТА ПІДГОТОВКА СУДДІВ:
АНАЛІЗ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ
ЗАРУБІЖНОГО ТА ВІДЧИЗНЯНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА**

О.І. Потильчак

Суддя Верховного Суду України

Постановка проблеми. Ухвалення «найдосконалішого» закону не гарантує громадянам захист їх прав та свобод. Необхідний не менш досконалий механізм його реалізації, який багато в чому залежить від того, хто буде приводити цей механізм у дію. Чільне місце в його реалізації належить особі, яка може і має сприяти ефективному застосуванню такого закону – судді. Саме його професійні та моральні якості багато в чому визначатимуть справедливе вирішення розглянутого спору. Авторитет судді може одночасно як сприяти підвищенню авторитету суду як органу судової влади, так і нівелювати задекларовані принципи законності, об'єктивності, справедливості та неупередженості.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питань підготовки, добору та призначення суддів займалися, зокрема: Є.Б. Абросімова, У. Бернам, І.С. Власов, І.А. Войтюк, В.Я. Карабань, Х. Кьотц, В.Т. Маляренко, Н.В. Радутная, І.Л. Самсін, М.П. Селіванов, К. Цвайгерт та інші.

Метою статті є аналіз міжнародно-правових актів зарубіжного та вітчизняного законодавства щодо добору та підготовки суддів. Для досягнення зазначеної мети необхідно вирішити такі завдання: дослідити міжнародно-правові акти щодо добору та підготовки суддів, аналіз законодавства США, Німеччини та України щодо добору та підготовки суддів.

Основні результати дослідження. Міжнародними стандартами у сфері професійної підготовки суддів передбачено обов'язок держави створити умови для забезпечення судової системи високопрофесійними кадрами. Основні вимоги, до кандидатів на посаду судді, викладені в наступних міжнародних актах: Основні принципи незалежності судових органів від 1985 року; Процедури ефективного здійснення Основних принципів незалежності судових органів від 1989 року; Керівні принципи, що стосуються ролі осіб, які здійснюють судове переслідування від 1990 року; Рекомендація № R (94) 12 Комітету Міністрів країнам-учасницям щодо незалежності, ефективності та ролі суддів від 1994 року; Європейська хартія про статус суддів від 1998 року та Загальна (Універсальна) хартія суддів від 1999 р. [1]. Та хоча вони й не міс-

тять норм права, проте, слугують орієнтиром для держав у процесі вдосконалення внутрішнього законодавства, з метою забезпечення справедливого, незалежного та неупередженого правосуддя.

Так, ст.10 Основних принципів незалежності судів та судової влади містить положення відповідно до яких особи, відібрані для судових посад, повинні мати високі моральні якості і здібності, а також відповідну кваліфікацію в галузі права. Методика добору суддів має забезпечити прозорий механізм призначення суддів, виключивши можливість зловживань. Під час добору кандидатів на посаду судді має гарантуватись рівність їх прав незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних та інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану та ін. [2].

Відповідно до Рекомендації № R (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13.10.94 р.) для створення відповідних умов праці, які дозволять суддям ефективно працювати, необхідно укомплектувати штати достатньою кількістю суддів, яких забезпечити *перед призначенням та протягом їхньої кар'єри необхідною професійною підготовкою*, прикладом якої може бути *стажування у судах та, за можливості, в інших органах та інстанціях влади*. Судді не повинні оплачувати таку професійну підготовку, ця підготовка має бути спрямована на вивчення нового законодавства та судової практики. *У разі необхідності така підготовка повинна включати навчальні візити до органів влади та судів у європейських та інших зарубіжних країнах* [3].

Європейська хартія про статус суддів від 10 липня 1998 р. закріплює, що норми Закону, які регулюють порядок добору кандидатів на посаду судді незалежним органом або колегією, *за основу вибору кандидатів беруть їх здатність вільно і неупереджено оцінювати правові питання*, які будуть надходити їм на розгляд, і застосовувати чинне законодавство. Закон не допускає дискримінації кандидатів за ознакою національної приналежності або соціального походження, а також за філософськими і політичними поглядами та релігійними переконаннями. Також варто звернути увагу на ст.3.4. Хартії відповідно до якої суддя, який обіймає посаду в суді, не може бути призначений на іншу посаду або направлений в інший суд, навіть у порядку просування по службі, без його згоди на це. Винятки можливі лише у разі, якщо переведення передбачено і оголошено в порядку дисциплінарного стягнення, за умови зміни судової системи і в разі тимчасового призначення для зміцнення сусіднього суду, причому максимальна тривалість такого призначення повинна бути зазначена у законі [4].

Досліджуючи міжнародний досвід, вважаємо за доцільне звернути увагу на імплементацію положень міжнародно-правових норм у національному законодавстві деяких зарубіжних країн. Так, наприклад, кар'єра судді в Сполучених Штатах Америки відрізняється від кар'єри судді в країнах європейського континентального права.

Зокрема в Сполучених Штатах Америки, судді зазвичай не починають свою кар'єру з нижнього ступеня судової системи та не проходять шлях до посад у судах вищих інстанцій. Суддя, який почав кар'єру в суді першої інстан-

ції, швидше за все, там і залишиться, якщо тільки не приверне до себе увагу електорату або політичних «еліт», відповідальних за висунення кандидатів. Суддя може почати судову кар'єру з будь-якої судової інстанції, в залежності від своєї здатності впливати на виборців або спроможності «знайти спільну мову з діючою владою». Таким чином, юрист без будь-якого судового досвіду може стати суддею в суді останньої інстанції штату чи навіть у Верховному Суді Сполучених Штатів Америки [5, с. 311–323].

Судді в Сполучених Штатах Америки володіють правом на довічне перебування на посаді. У розділі 1 ст.3 Конституції США зазначено, що «Судьи как Верховного, так и нижестоящих судов занимают свои должности, пока поведение их безупречно, и в установленное время получают за свою службу вознаграждение, которое не может быть уменьшено во время нахождения их в должности» [6].

Окремо слід звернути увагу на відсутність такої кваліфікаційної вимоги до кандидатів у судді, як проходження спеціальної підготовки, проте традиційно кандидати у судді повинні мати юридичну освіту. Суддя повинен відповідати мінімальним освітнім вимогам щодо професійної придатності для того, щоб виконувати свої функції.

Відповідно до законодавства Сполучених Штатів Америки суддею може стати громадянин США не молодше 21 року, який має юридичну освіту, володіє англійською мовою і проживає на території штату від одного року.

Кандидати на посаду федеральних суддів висуваються президентом, генеральним прокурором, сенаторами з тих штатів, в яких звільнилися вакансії, або лідерами місцевої партії, а також судьями. Федеральний закон «Про мирових суддів» від 1965 р. з поправками 1990 р. заснував посаду мирового судді США. Мировий суд вирішує незначні цивільні, адміністративні та кримінальні справи. Мирові судді призначаються районними судьями на термін вісім років. Щодо кандидата проводиться ретельна перевірка, до якої, залучаються Федеральне бюро розслідувань для перевірки особистих і професійних якостей кандидата.

В Сполучених Штатах Америки діє Федеральний суддівський центр, розташований у місті Вашингтоні та є органом федеральних судів, метою якого є проведення наукових досліджень і організації безперервного навчання суддів. Він заснований у 1967 р. як окрема організація в межах федеральної судової системи на прохання Конференції суддів Сполучених Штатів Америки.

Новопризначеному судді Федеральний суддівський центр надсилає матеріали для самостійного вивчення, останні публікації, а також каталог посібників, досліджень, відео та аудіо матеріалів, розроблених Центром. Суддя отримує так звану «настільну книгу судді», підготовлену спеціально для суддів районних судів та відеофільм «Вступ до спеціальності. Перший рік роботи суддею», в яких пропонується список літератури для самостійного вивчення і даються посилання на інші джерела інформації. Для новопризначених окружних, районних, мирових суддів, а також суддів, що розглядають справи про банкрутство Центр організує семінари. Зазвичай такі програми представляють собою серію семінарів, що проводяться в два етапи, тривалість кожного не

перевищує одного тижня. Перший етап проводиться протягом перших двох-трьох місяців роботи судді, а наступний у другій половині першого року роботи суддею.

Перший етап занять проводиться двома досвідченими суддями районного суду, які протягом тижня щодня займаються з групою новопризначених суддів і обговорюють різні питання матеріального та процесуального права, суддівської етики та судового діловодства. Кожне заняття супроводжується відео матеріалами.

Другий етап занять передбачає вивчення таких питань: юрисдикція федеральних судів, судочинство з цивільних справ, процес слухання в суді, взаємовідносини суддів із засобами масової інформації, мистецтво написання судових рішень, розгляд питань, які особливо часто зустрічаються під час застосування норм матеріального права. Заняття проводяться як діючими суддями, так і професорами права. У свою чергу, Національний суддівський коледж у м. Ріно проводить тижневі курси підготовки, які за бажанням можуть пройти новопризначені судді.

Натомість в країнах європейського континентального права підготовка та призначення суддів принципово різниця від наведеного вище.

Так наприклад К. Цвайгерт і Х. Кьотц зазначають, що: «У Франції, як і в Італії і Німеччині, суддя є професіоналом і державним чиновником. Ще в юності він присвячує себе суддівській кар'єрі і після складання відповідних екзаменів йде на державну службу. Залежно від успіхів у професійній діяльності він поступово просуватиметься по службі і врешті-решт займе відповідну посаду у вищих судових інстанціях» [7, с. 191].

Процедура підготовки, добору та призначення суддів у Німеччині регламентована Розділом 2 «Право на заняття суддівських посад» Німецького Закону про суддів.

У Німеччині підготовка фахівців у галузі права здійснюється у три етапи:

- навчання до отримання професійної кваліфікації (початкова підготовка);
- навчання на робочому місці для тих, хто щойно розпочав професійну діяльність (навчання на робочому місці для початківців);
- навчання поза місцем роботи (підвищення кваліфікації).

Початкове навчання являє собою загальний курс навчання всіх фахівців у галузі права. Воно проводиться в два етапи: навчання в університеті та практичне навчання на службі.

Навчання в університеті передбачає переважно теоретичний курс з вивчення законодавства та триває в середньому, п'ять років. Перший державний іспит у галузі права є обов'язковим для всіх бажаючих зайняти посаду судді, за результатами якого приблизно, одна четверта кандидатів у судді відсіюється. Кандидат в судді повинен обов'язково бути «німцем» [8, с. 17].

Кандидати, які склали перший державний іспит, у подальшому проходять практичне навчання – стажування за індивідуально складеною управлінням юстиції земель програмою тривалістю два роки. Під час практичного навчання стажер щомісяця одержує платню з фондів казначейства.

Стажер проходить кілька етапів навчання: в суді з цивільних справах, у суді з кримінальних справ (або в прокуратурі), в адвокатській конторі, в адміністративному органі влади або в іншій установі за власним вибором.

На різних етапах практичного навчання стажери вивчають процесуальне законодавство (процесуальну норму права), після чого їх знання перевіряються на другому державному іспиті.

Другий державний іспит проходить в два етапи:

- складання проекту судового рішення або обвинувального акта з використання матеріалів реальної справи (проходить у письмовій формі);
- обговорення особливостей розгляду різних категорій справ, де особлива увага приділяється практичним питанням (проходить в усній формі).

Кандидатам на посаду судді, які склали другий державний іспит, присвоюється «кваліфікація для заняття посади судді». Незважаючи на назву, зазначена кваліфікація дозволяє працювати в галузі права не лише на посаді судді.

Модель призначення суддів у Німеччині, включає відповідні ради, роль яких залежить від того, чи йде мова про федеральні суди або суди земель, а також залежно від рівня суду. Також існують ради з призначення суддів, позиція яких є виключно консультативною. Також, в окремих землях Німеччини передбачено, що судді повинні призначатися спільно міністром юстиції та комітетом з підбору суддів. Зазвичай, даний комітет має право вето та складається з членів парламенту, суддів та адвокатів. Участь міністра юстиції є невід'ємним проявом демократії в Німеччині, оскільки міністр несе відповідальність перед парламентом. Також показником прозорості та відкритості призначення суддів є той факт, що орган з призначення суддів не повинен складатися виключно із суддів або мати більшість суддів.

Як на федеральному рівні, так і на рівні земель ради з призначення суддів можуть надавати свої письмові висновки (без детального зазначення причини) щодо доцільності призначення або просування конкретного кандидата на посаду судді. Ці висновки не є обов'язковими для міністра юстиції, проте їх ігнорування може призвести до публічної критики дій міністра.

Після призначення на посаду судді особа набуває статус «суддя – стажер», проходить стажування протягом 3-5 років та володіє майже всіма повноваженнями судді і незалежний у прийнятті рішень. Однак, його діяльність перебуває під певним контролем, і він може бути звільнений з причини відсутності здібностей до цієї роботи до кінця третього року стажування.

Оцінку роботі судді-стажера дає Голова регіонального суду. Ця оцінка має рекомендаційний характер, так як втручання в діяльність судді, що є незалежним, не допускається, однак судді зазначають недоліки в вирішенні справ, якщо вони були. Професійній діяльності суддів, які вже пройшли «випробувальний термін», також дається оцінка з інтервалом у 7 років, до певного віку (зазвичай до 50 років). Порядок проведення оцінки суддів з інтервалом у 7 років сприяє реалізації принципу поділу влади та є гарантією неупередженості суддів. Проте наявність підстави проведення періодичної оцінки профе-

сійних знань і умінь суддів може привести до можливості адміністративного впливу на діяльність судді.

Висновки. Підсумовуючи викладе, доцільно проаналізувати положення вітчизняних нормативно правових актів, які регулюють порядок підготовки, добору та призначення суддів в Україні.

Статтею 127 Конституції України встановлено, що «на посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи у галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою» [9].

Вимоги до кандидата на посаду судді також визначено у ст.64 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якої:

«1. На посаду судді може бути рекомендований громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою.

2. Не можуть бути рекомендовані на посаду судді громадяни:

1) визнані судом обмежено дієздатними або недієздатними;
2) які мають хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню обов'язків судді;

3) які мають не зняту чи не погашену судимість.

3. Додаткові вимоги до кандидатів на посаду судді у судах вищого рівня встановлюються цим Законом».

Стаття 68 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює порядок проведення добору кандидатів на посаду судді та передбачає проходження кандидатами анонімного тестування (іспиту) з метою виявлення рівня їх загальних теоретичних знань і проведення щодо них спеціальної перевірки відповідності їх установленим вимогам до кандидатів на посаду судді. Особи, які відповідають цим вимогам, допускаються до складання іспиту.

Наступний етап передбачає проходження кандидатами на посаду судді спеціальної підготовки, яка здійснюється Національною школою суддів України та включає теоретичне та практичне навчання за денною (очною) чи заочною формою, що триває протягом шести місяців.

За результатами спеціальної підготовки кандидати отримують відповідний документ установленого зразка. Матеріали щодо кандидатів, які успішно пройшли спеціальну підготовку, направляються до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України для подальшого складання цими особами кваліфікаційного іспиту.

Статтею 70 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що кваліфікаційний іспит полягає у виявленні належних теоретичних знань та рівня професійної підготовки кандидата на посаду судді, ступеня його готовності здійснювати правосуддя з питань юрисдикції відповідного суду, а також особистих і моральних якостей кандидата. Кваліфікаційний іспит проводиться шляхом складення кандидатом на посаду судді письмового анонім-

ного тестування та виконання практичного завдання з метою виявлення рівня практичних навичок та умінь у застосуванні закону [10].

Наведене порівняння порядку підготовки та добору суддів у Сполучених Штатах Америки, Німеччині та України засвідчує, що на сьогодні існуюча в нашій державі система підготовки та добору суддів потребує негайної реорганізації метою якої є імплементація положень міжнародно-правових норм у національне законодавство з урахуванням світового досвіду, що дозволить забезпечити прозорий механізм призначення суддів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Офіційний сайт Ради Європи, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/legalprof>.
2. Основні принципи незалежності судових органів. Схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_201
3. Рекомендація № R (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13.10.94 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_323.
4. Европейская хартия о законе «О статусе судей» Лиссабон, 10 июля 1998 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_236.
5. *Бернам Уильям*. Правовая система США, – М. : Новая юстиция, 2006. – С. 311- 323.
6. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство. Под ред. О.А.Жидкова. [перевод В.И.Лафитского]. – М. : Прогресс, Универс, 1993. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>.
7. *Цвайгерт К., Кётуц Х*. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права: В 2-х т. –Т.1. –М. : Международные отношения, 1998. – С. 191.
8. *Власов И.С*. Назначение на судейскую должность. В сб.: Судьи в зарубежных странах. Законодательство зарубежных стран. - Вып. 2.1991. - С. 17.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1384334316621258>.
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17/print1384334316621258>.

Потильчак О.І. Добір та підготовка суддів: аналіз міжнародно-правових актів, зарубіжного та відчизняного законодавства

У статті досліджуються питання, що виникають під час формування корпусу професійних суддів та пов'язані з критеріями їх добору та підготовки, які посідають чільне місце в політиці будь-якої держави, тому що саме від того, наскільки чітко визначені критерії добору суддів, вимоги, що пред'являються до осіб, бажаних зайняти посаду судді, залежить ефективність судової влади, посилення її ролі у здійсненні

принципу поділу влади, забезпечення доступу громадян до незалежного правосуддя, законність прийнятих суддями рішень.

Ключові слова: професійна підготовка, незалежність суддів, основоположні принципи, гарантії, призначення, рівність, неупередженість, юридична освіта.

Потыльчак А.И. Отбор и подготовка судей: анализ международно-правовых актов, зарубежного и отечественного законодательства

В статье исследуются вопросы, возникающие при формировании корпуса профессиональных судей и связанные с критериями их отбора и подготовки, которые занимают важное место в политике любого государства, так как именно от того, насколько четко определены критерии отбора судей, требования, которые предъявляются лицам, желающим занять должность судьи, зависит эффективность судебной власти, усиление ее роли в осуществлении принципа разделения власти, обеспечение доступа граждан к независимому правосудию, законность принятых судьями решений.

Ключевые слова: профессиональная подготовка, независимость судей, основные принципы, гарантии, назначение, равенство, беспристрастность, юридическое образование.

Potylychak Alexander. Selection and training of judges: an analysis of international legal instruments, foreign and domestic legislation

The article explores issues that arise during the formation of the body of professional judges and that are related to criteria of selection and training, which take an important place in the politics of any country because it is clearly defined criteria for judge selection and requirements, represented to the person who is going to take the position of judge on which effectiveness of the judiciary, strengthening its role in the implementation of the principle of powers devision, ensuring public access to independent justice, legitimacy of decisions that are taken by judges are depended.

Keywords: training, judicial independence, the basic principles and guarantees, assignment, equality, impartiality, legal education.

Стаття надійшла до редакції 05.09.2014.