

САФОНОВА О. Ю.,
аспірант кафедри правосуддя
(Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана)

УДК 347.962.23

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ СУДДІВ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід щодо регулювання професійної підготовки суддів у таких державах, як Польща, Німеччина, Франція, Велика Британія, Іспанія, Португалія, Молдова та Грузія. Визначено, які аспекти досвіду зарубіжного правового регулювання можливо використати, удосконаливши при цьому процедуру підготовки суддів в Україні.

***Ключові слова:** професійна підготовка, суддівські кадри, кандидат на посаду судді, орган, який здійснює підготовку суддів.*

В статье проанализирован зарубежный опыт регулирования профессиональной подготовки судей в таких государствах, как Польша, Германия, Франция, Великобритания, Испания, Португалия, Молдова и Грузия. Определены аспекты опыта зарубежного правового регулирования, которые возможно использовать, усовершенствовать при этом процедуру подготовки судей в Украине.

***Ключевые слова:** профессиональная подготовка, судейские кадры, кандидат на должность судьи, орган, осуществляющий подготовку судей.*

This article analyzes the international experience for the regulation of professional training of judges in countries such as Poland, Germany, France, United Kingdom, Spain, Portugal, Moldova and Georgia. Defined aspects of the experience of foreign regulation may be used, thus improved the procedure for judicial training in Ukraine.

***Key words:** training, judicial staff, candidate for the post of judge, authority responsible for the training of judges.*

Вступ. Ефективне функціонування судової системи як гарантії забезпечення професійного й справедливого правосуддя, належного захисту прав і свобод та високоякісного розгляду справи взаємопов'язані з компетенцією та рівнем знань суддів, які розглядають справу. Причиною неправомірних рішень, прийнятих із порушенням закону, є некваліфікованість судді та низький рівень знань, небажання підвищувати кваліфікацію.

Для того щоб унеможливити прийняття неправомірних рішень судьями, необхідно вдосконалити процедуру проходження підготовки суддів, усунути колізії й прогалини між правовими нормами, які регулюють процес здійснення професійної підготовки суддів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із цієї проблематики дозволяє виокремити праці Г. Борковскі щодо польського досвіду підготовки кандидатів на посади суддів, В. Шишкіна щодо судових систем країн світу в аспекті підготовки суддів, М. Мельника, І. Самсіна, Я. Швиденка щодо зарубіжного досвіду підготовки суддів.



Постановка завдання. Ставимо за мету вивчити міжнародний досвід щодо регулювання професійної підготовки суддів та запропонувати шляхи вдосконалення українського законодавства щодо підготовки суддів з урахуванням досягнень світової практики.

Результати дослідження. Визначаючи напрями вдосконалення професійної підготовки суддівських кадрів, варто звернутися до досвіду Національної школи судочинства та прокуратури в *Республіці Польща*. Професійне навчання й підвищення кваліфікації суддів здійснюється саме в ній. Навчання поділяється на два етапи (загальну та професійну підготовку), стосується кандидатів на набуття статусу судді. Загальна підготовка триває 12 місяців, протягом яких учасники відвідують лекції та практичні заняття відповідно до програми навчання. Після кожного з етапів навчання, визначених у графіку підготовки, учасник повинен пройти обов'язкову практику в загальних судах, прокуратурі або інших установах, пов'язаних із діяльністю судової системи. Після проходження загальної підготовки відбувається професійна підготовка судді, що триває 48 місяців. Лише після завершення всіх етапів підготовки суддя має право подавати заявку на заміщення вакантної посади судді в районному суді [1, с. 2].

У *Німеччині* майбутні судді, як і всі інші юристи, отримують освіту в юридичному вузі (університеті), після закінчення якого випускник складає перший державний іспит в усній та письмовій формі – референдарський. Екзаменування відбувається не в університеті, а в спеціальній комісії, створеній Міністерством юстиції ФРН. Другим етапом навчання є так звана підготовча служба, зокрема обов'язкове стажування в судах, органах виконавчої влади, в адвокатських об'єднаннях, на вибір випускника – ще в одному органі або установі [2, с. 76–78].

Національна школа підготовки суддів у *Франції* поділяється на початкову підготовку та підвищення кваліфікації (без відриву від роботи). Початкова підготовка триває близько 31 місяця та охоплює такі етапи:

- 2 роки – загальна теоретична підготовка з проходженням практики в суді (9 місяців), жандармерії, пенітенціарних органах, адвокатському бюро (6 місяців);
- 6 місяців – теоретична підготовка в Бордо за обраною спеціалізацією з проходженням практики в суді першої інстанції та апеляційному суді (5 місяців) [3, с. 12].

Вимоги до кандидата на посаду судді щодо проходження спеціальної підготовки в Україні подібні до вимог у Франції, де право на зайняття суддівської посади, як і посади прокурора, отримують особи, які мають диплом і рекомендацію Національної школи магістратури Франції. До цієї школи вступають випускники юридичних вузів, які отримали базову правову підготовку, а також деякі категорії державних службовців [3, с. 11].

Підвищення кваліфікації проходить через обов'язкові/факультативні модулі (теоретична підготовка) тривалістю 2–5 днів кожний та за допомогою практичної роботи в державних установах, судах, адміністраціях, на промислових підприємствах тощо (тривалість практики залежить від спеціальності, проте зазвичай не перевищує одного тижня). Підготовка складається з двох етапів, які чергуються: 1) теоретична підготовка: здатність виокремлювати, засвоювати й застосовувати деонтологічні правила, аналізувати та узагальнювати практичну ситуацію (або судове досьє), знання й уміння застосовувати процесуальне законодавство тощо; 2) практична підготовка проходить у різноманітних органах та інститутах послідовно (стажування): адаптація (суд), стажування в адвоката, стажування в органах розслідування, стажування в пенітенціарній службі, стажування в суді (у судах як цивільної, так і кримінальної юрисдикції, у суді для неповнолітніх, також секретарем судового засідання), стажування в апеляційному суді [4].

Специфікою організації освітніх програм для суддів у Франції є те, що вони розраховані також на прокурорів. Це зумовлюється особливим характером системи судової влади, що склалася в цій країні історично: суддівський корпус складається з магістратів – членів суду й прокуратури при Касаційному суді Франції, судів і трибуналів першої інстанції та кадрових працівників центральної адміністрації, а також аудиторів юстиції.



При цьому суддівський корпус поділяється на дві самостійні категорії: магістратів-членів суду і магістратів-працівників прокуратури, які мають право переходити з однієї категорії в іншу [5, с. 287–289]. Запроваджено два етапи професійної освіти суддів. Зміст першого полягає в професійній підготовці до вступу на посаду. На другому етапі відбувається підвищення кваліфікації вже обраних суддів. Ця професійна підготовка має факультативний характер. Кожний суддя має право щонайменше на 5 днів занять на рік. У кожному апеляційному суді є один або декілька суддів, які відповідають за тривалість професійної освіти, взаємодіють із Національною школою суддів Франції та іншими зацікавленими установами. Крім того, можуть організовуватися курси з підвищення кваліфікації для суддів та адвокатів разом [6, с. 14].

Отже, етапність підготовки суддів існує не лише в Польщі, а й у Франції та Німеччині.

У *Великій Британії* питаннями підготовки суддів займається Рада освіти суддів, яку було засновано 1979 р. для навчання суддів, які розглядають кримінальні справи. У 1985 р. її функції було розширено, і Рада освіти суддів стала займатися питаннями освіти суддів, які розглядають цивільні справи та справи щодо сімейних відносин, а також відповідати за освіту магістратів, голів і членів судів. Рада освіти суддів має п'ять ключових напрямів діяльності:

1) забезпечення висококваліфікованої підготовки штатних і позаштатних суддів, які здійснюють судочинство в галузі цивільного, кримінального й сімейного права. Усі позаштатні судді повинні пройти початкові курси навчання на місцях, перед тим як розпочати роботу в суді та брати участь у семінарах із підвищення кваліфікації в кожній із наведених галузей права з інтервалом 3 роки протягом усієї своєї судової кар'єри;

2) консультування Лорда-канцлера Великобританії щодо напрямів і змісту освіти непрофесійних магістратів та ефективності її здійснення комітетами судів магістратів, а також навчання головуючих у судових складах;

3) консультування Лорда-канцлера Великобританії щодо відповідних стандартів і змісту освіти судових працівників у трибуналах;

4) консультування уряду щодо змін вимог до освіти суддів, магістратів і судових працівників у трибуналах;

5) сприяння міжнародній співпраці у сфері освіти суддів [6, с. 14].

В *Іспанії* повноваження щодо організації та здійснення освіти суддів покладено на Суддівську школу в Барселоні, яка є структурним підрозділом Вищої ради магістратури. Програма освіти дуже різноманітна: семінари з кримінального, цивільного, адміністративного права; із судової практики; заняття, що проводяться апаратом Генерального прокурора Іспанії; стажування в різних організаціях (наприклад, поліції, виправних установах) тощо [6, с. 14].

У *Португалії* забезпечення освіти суддів покладено на Центр освіти суддів у Лісабоні, створений 1998 р., який фінансується Міністерством юстиції Португалії. Його основними функціями є навчання й підвищення кваліфікації магістратів, тобто суддів і прокурорів, що здійснюється за трьома програмами: початкова освіта (теоретичний курс і стажування), додаткова освіта та навчання в процесі роботи. Підвищення кваліфікації є обов'язковим і здійснюється через 2 роки після призначення на посаду та кожні 5 років протягом усієї кар'єри. Формами освіти є участь у дискусіях, семінарах, колоквиумах, конференціях із сучасних проблем правозастосування [6, с. 14].

Навчання суддів у Республіці Молдова та Грузії також здійснюється в спеціальних закладах. У Грузії – у Вищій школі юстиції, а в Молдові – у Національному інституті юстиції.

Навчання у Вищій школі юстиції *Грузії* охоплює теоретичні заняття, стажування та семінари. Теоретичні заняття тривають протягом 5 місяців і спрямовуються на засвоєння навичок судді (зокрема, розглядається порядок слухання справ, складення проектів процесуальних документів та етичні норми). Ці методи включають семінари, участь у



рольовій моделі судового засідання та обговорення питань, пов'язаних із практичною підготовкою. Після занять проводиться чотиримісячне стажування в судах або прокуратурі та одномісячна семінарська підготовка. Після завершення теоретичної частини відбувається іспит із метою оцінки знань, набутих кандидатами. Наступним етапом перевірки кандидатів у судді є заключний письмовий іспит. За умови вдалого завершення теоретичної частини кожний кандидат у межах навчальної підготовки проходить тримісячне стажування [7, с. 64].

Стажування може бути обов'язковим або альтернативним, залежно від закладу, у якому воно проводиться. Обов'язкове стажування відбувається в судах загальної юрисдикції, а альтернативне – у нотаріальних конторах, прокуратурі або інших адміністративних закладах. У кожному випадку призначається координатор програми стажування. Загалом підготовка триває 10 місяців [7, с. 64].

У Грузії питання структури, організації та діяльності Вищої школи юстиції висвітлюються переважно в Законі Грузії «Про Вищу школу юстиції» та в Статуті Вищої школи юстиції Грузії [8, с. 18].

Вища школа юстиції Грузії є державною юридичною особою. Її призначення полягає в забезпеченні професійної підготовки слухачів – осіб, які повинні бути призначені на посаду судді в судах загальної юрисдикції.

Школа фінансується з державного бюджету прямо з коштів, визначених окремим рядком у державному бюджеті. Це гарантує фінансову незалежність інституту від виконавчої влади.

Незалежна рада обирає раду директорів, на яку покладено керівництво школою. Вона складається з директора й заступника директора школи та керівника відділу стажування [8, с. 20].

Відповідно до статті 11 Закону Грузії «Про Вищу школу юстиції» прийом проводиться лише на основі офіційного конкурсу, який проводиться, як правило, два рази на рік. Особливу зацікавленість викликають критерії відбору, встановлені в статті 8 Статуту Вищої школи юстиції Грузії. До них належать такі:

- a) результати кваліфікаційного іспиту;
- b) моральні якості;
- c) особистісні якості;
- d) професійні навички;
- e) рівень кваліфікації;
- f) вміння доводити й висловлювати думку;
- g) вміння аналізувати, логічно мислити та приймати рішення [8, с. 35].

Наявність переліку критеріїв є важливою умовою забезпечення гласності й справедливості у відборі кандидатів та заслуговує на позитивну оцінку. В аналізі оціночних категорій, які застосовуються під час відбору кандидатів, у пункті 3 статті 8 Статуту Вищої школи юстиції Грузії наводиться така їх градація:

- a) значною мірою кваліфікований;
- b) частково кваліфікований;
- c) кваліфікований;
- d) менш кваліфікований;
- e) некваліфікований [8, с. 36].

У визначенні черговості призначення кандидата на посаду судді в Грузії враховується порядковий номер кандидата в атестаційній відомості та його підсумкова оцінка. Після затвердження першої атестаційної відомості претендентів на звання суддів незалежною радою особу може бути призначено на посаду судді, якщо вона відповідає вимогам, встановленим законодавством Грузії [7, с. 66].

Як зазначалося, Вищій школі юстиції Грузії доручено планувати та здійснювати також безперервне підвищення кваліфікації суддів. Згідно зі статтею 33 Закону Грузії «Про Вищу



школу юстиції» обов'язок розробки програми заходів підвищення кваліфікації покладено на заступника директора, який погоджує програму з Радою викладачів Вищої школи юстиції Грузії. У пункті 5 статті 33 Закону Грузії «Про Вищу школу юстиції» передбачено, що під час розробки навчальних програм Вища школа юстиції Грузії звертається за рекомендаціями до голів касаційних, апеляційних судів і судів першої інстанції [8, с. 37].

Стаття 34 Закону Грузії «Про Вищу школу юстиції» дає суддям право брати участь у безперервній підготовці та самостійно обирати цікаві для них розділи річної програми, кожна заявка про проходження підготовки повинна схвалюватися Радою директорів Вищої школи юстиції Грузії, причому для відмови повинні бути поважні підстави [8, с. 42].

У Національному інституті юстиції (далі – НІЮ) Молдови навчання включає теоретичні та практичні заняття. Підготовка триває три семестри, два з яких відводяться на теоретичну підготовку та один – на практику. Третій семестр проходить у формі стажування, один раз на тиждень слухачі повинні відвідувати практичні заняття, які можуть проходити у вигляді рольової моделі судових засідань (слухань), а також підготовки проектів процесуальних документів. Загалом протягом семестру слухачі мають змогу ознайомитися з низкою професій, тісно пов'язаних із судовою системою. Так, кандидати на посаду судді проводять 16 тижнів у судах, по 2 тижні в прокуратурі та в установах, пов'язаних із кримінальним переслідуванням, ще тиждень у колегії адвокатів. Тобто вся початкова підготовка розрахована на 18 тижнів [9].

Випускники НІЮ в Молдові зобов'язані брати участь у конкурсі на заміщення посад. Обрання на посаду судді відбувається на основі середнього бала, отриманого на випускних іспитах. Особи, які не пройшли конкурс на заміщення посади судді, зобов'язані брати участь у цьому конкурсі протягом наступних трьох років. Після завершення цього терміну претендент не може більше брати участь у конкурсі на основі середнього бала, отриманого на випускному іспиті в інституті [10].

У статті 2 Закону Молдови «Про Національний інститут юстиції» зазначено, що діяльність повинна фінансуватися з державного бюджету навіть у тому випадку, якщо використовуються інші джерела отримання доходу. У цьому плані важливо забезпечити та зберегти єдність позицій, що державний бюджет служить гарантією мінімального або стандартного комплексу навчальних заходів, для виконання яких не потрібні додаткові джерела фінансування. Такі заміщення державного фінансування іншими джерелами коштів створюють ризики для стійкості навчальних установ. У сучасних умовах ризик полягає в тому, що навчальні програми можуть виявитися залежними від вимог донорів, а не попиту [8, с. 21].

Як позитивний момент слід відзначити, що відповідно до Закону Молдови «Про Національний інститут юстиції» витрати НІЮ повинні покриватися за рахунок державного бюджету. Позитивною є також норма, яка дозволяє залучати, крім загальних бюджетних асигнувань, додаткові джерела фінансування.

Це положення є особливо актуальним у світлі параграфа 56 Рекомендації СМ/Рес(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи [11], де чітко вказано, що судді повинні забезпечуватися теоретичним і практичним початковим навчанням та підвищенням кваліфікації, що повністю фінансуються державою.

Органами управління НІЮ Молдови є Рада та Виконавчий директор, вищим органом управління є Рада в складі 13 членів, з яких 7 є суддями, а 4 – прокурорами. Крім 11 членів, до Ради входять один представник Міністерства юстиції Молдови та один професор права [8, с. 37].

У цілому практика підтверджує, що запропонована кількість навчальних місць для підготовки суддів не відповідає числу наявних вакансій. За законодавством Молдови для кандидатів із досвідом роботи відводиться до 20% місць, створених для суддів, без проходження початкової підготовки [8, с. 38]. Як позитивний момент слід відзначити, що дата й місце проведення конкурсу оголошуються в засобах масової інформації та в



мережі Інтернет не пізніше ніж за 60 днів до початку конкурсу, на сайті установи повинні публікуватися теми та інші важливі відомості [8, с. 39].

Іспит складається з двох частин. На першому етапі кандидати відповідають на письмові питання в галузі права, підготовлені відділом НІЮ, а на другому – виконують юридичні тести та вправи.

Вступний конкурс повинен організуватися Виконавчим директором НІЮ за рішенням Ради НІЮ. Під час оцінювання відповідей усного іспиту комісія враховує такі характеристики:

- якість викладу, точність та аргументацію відповіді з теми;
- рівень знань, отриманих у межах вищої освіти;
- здатність інтерпретувати й застосовувати матеріальне та процесуальне право;
- здатність до аналізу й синтезу;
- здатність відповідати швидко й точно на запитання;
- інші відповідні критерії [8, с. 41].

Позитивним є те, що наводяться критерії оцінювання усного іспиту. Однак щодо остаточної оцінки кандидату чіткі керівні принципи для зважування різних критеріїв відсутні.

Передбачено право кандидата оскаржити результат вступного іспиту екзаменаційній комісії. У цьому сенсі екзаменаційна комісія, напевно, є водночас і першою, і другою інстанцією, а це означає, що в кандидатів фактично немає шансів на незалежний перегляд результатів іспиту.

На нашу думку, у кандидатів має бути право оскарження результатів іспиту в адміністративному суді, що забезпечило б повну гласність і справедливість.

У Законі Молдови «Про Національний інститут юстиції» лише одну статтю присвячено безперервній підготовці. Відповідно до статті 19 НІЮ організує безперервну підготовку чинних суддів і прокурорів за програмою, яка щорічно подається Раді НІЮ для затвердження. Судді й прокурори мають право на безперервну підготовку, вибираючи при цьому теми з програми не менше ніж на 40 годин щорічно. Рада НІЮ має право встановлювати обов'язкові теми для суддів і прокурорів. Зазначено, що безперервне підвищення кваліфікації є правом суддів. Здійснюючи це право, кожен рік вони повинні приділяти підготовці щонайменше 40 годин [8, с. 71].

Важливим досягненням зазначеної статті порівняно з попередніми нормами є той факт, що нині в законі закріплено право суддів обирати теми своєї підготовки, на додаток до яких як обов'язкові може бути запропоновано лише обмежене коло предметів.

Заслуговує на увагу ідея введення норми, згідно з якою в розробці програми подальшого підвищення кваліфікації без відриву від основної роботи слід враховувати (проте не вважати обов'язковими) пропозиції Ради Європи, майбутніх стажистів, викладачів НІЮ та інших фахівців у галузі права, а також практику інших держав та аналітичну оцінку результатів підготовки за попередні роки [8, с. 73].

Короткий огляд зарубіжної практики суддівської освіти дозволяє виокремити такі характерні риси:

- 1) функція освіти суддів покладається на спеціальні установи (школи, академії), які мають автономний статус;
- 2) зазвичай підготовка має два рівні: початковий (здійснюється спеціальна підготовка кандидатів на посади суддів) та система підвищення кваліфікації, яка може бути децентралізованою (здійснюється на базі вищих навчальних закладів і судів) і централізованою (здійснюється на базі спеціалізованого центру);
- 3) навчання проводять судді-практики;
- 4) підготовка фінансується за рахунок державного бюджету або інших джерел;
- 5) судді мають можливість самостійно обирати час, форми й місце підвищення кваліфікації.



Досвід підготовки кадрів для судової системи, що існує в зарубіжних державах, може бути корисним для України в частині, що стосується запровадження практики, а також етапності підготовки. Однак за наявних умов доцільним є збільшення строків спеціальної підготовки, оскільки для тих осіб, які бажають набути статусу судді, виникають додаткові проблеми через відсутність необхідних знань для здійснення функцій правосуддя.

Висновки. У статті проаналізовано зарубіжний досвід щодо регулювання професійної підготовки суддів у таких державах, як Польща, Німеччина, Франція, Велика Британія, Іспанія, Португалія, Молдова та Грузія. Українському законодавцю варто звернути увагу на деякі аспекти зарубіжного досвіду, такі як збільшення терміну спеціальної підготовки, запровадження спільного навчання суддів та інших професій, наприклад прокурорів, надання права суддям самим обирати програму для підвищення кваліфікації, регламентація особливостей професійної підготовки, запровадження спрощеної підготовки для кандидатів на посаду судді з досвідом роботи.

Список використаних джерел:

1. Борковскі Г. Польський досвід підготовки кандидатів на посади суддів / Г. Борковскі // Результати першого національного добору кандидатів на посаду судді: досвід, шляхи удосконалення та запровадження спеціальної підготовки кандидатів : матер. Міжнарод. семінару-практикуму (22–24 лютого 2012 р.). – Львів, 2012. – С. 1–7.
2. Шишкін В. Судові системи країн світу : у 3 кн. – К. : Юрінком Інтер, 2001– . – Кн. 1. – 2001. – 318 с.
3. Мельник М. Належна професійна підготовка суддів як складова судової реформи: міжнародний досвід та його адаптація до вітчизняного законодавства / М. Мельник // Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2013. – № 2. – С. 8–12.
4. Ecole nationale de la Magistrature [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.enmjustice.fr/index.php>.
5. Судебные системы европейских стран: справочник / пер. с франц. Д. Васильева и с англ. О. Кобякова. – М. : Международные отношения, 2002. – 336 с.
6. Самсін І. Освіта суддів: зарубіжний досвід та вітчизняні реалії / І. Самсін // Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2012. – № 1. – С. 10–15.
7. Швиденко Я. Деякі аспекти кваліфікаційної підготовки суддів (з досвіду зарубіжних країн) / Я. Швиденко, В. Кошинець // Вісник Державної судової адміністрації України. – 2012. – № 4(25). – С. 59–67.
8. Подготовка судей : доклад / Генеральная дирекция по вопросам прав человека и верховенства права // Восточное партнёрство – Содействие правовой реформе в странах Восточного партнёрства. – Страсбург, 2012. – 278 с.
9. Положение об организации и проведении стажировки слушателей Национального института юстиции Молдовы : утверждено на заседании Совета НИЮ от 26.06.2009 г. (с изменениями и дополнениями от 02.07.2010 г., от 10.06.2011 г.).
10. Закон о Национальном институте юстиции Молдовы № 152-XVI от 08.06.2006 г. / Monitorul Oficial. – 2006. – № 102-105/484. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.spinorm.ru/show_doc.fwx?rgn=13147.
11. Рекомендація № 12(94) «Незалежність, дієвість та роль суддів» : ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13.10.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_323.

