

**Кадрове забезпечення судів
загальної юрисдикції:
адміністративно-правовий
аспект**

У монографії розглянуто актуальні теоретичні та практичні проблеми комплектування судів загальної юрисдикції висококваліфікованими кадрами.

У роботі викладено низку нових теоретичних положень і висновків, що розкривають теоретичні засади адміністративно-правового функціонування інституту кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції, а також організаційні та правові аспекти кадрової політики в судовій системі України. У дослідженні міститься 20 пропозицій щодо внесення змін і доповнень до Конституції України, законів України “Про судоустрій і статус суддів”, “Про Вищу раду юстиції”, Указу Президента України “Про Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді”, Положення про порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, а також розроблено проекти Інструкції “Про перелік юридичних посад та порядок визначення стажу роботи у галузі права для кандидатів на посади суддів судів загальної юрисдикції” та Посадової інструкції керівника апарату суду загальної юрисдикції.

Для працівників органів законодавчої, виконавчої й судової влади, науково-викладацького складу та студентів юридичних факультетів закладів вищої освіти.

ЗМІСТ

ЗМІСТ	3
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	5
ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ	
ІНСТИТУТУ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ	8
1.1. Становлення та розвиток інституту кадрового забезпечення судів в Україні.....	8
1.2. Поняття та сутність кадрової політики щодо забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції	29
1.3. Міжнародно-правовий та зарубіжний досвід функціонування суддівського корпусу та кадрового забезпечення судів (Велика Британія, Франція, Австрія, Латвія, Казахстан, Російська Федерація).....	45
Висновки до першого розділу.....	62
РОЗДІЛ 2	
ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ	
РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ	
В СИСТЕМІ СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ УКРАЇНИ	65
2.1. Правова основа організації кадрової політики в системі судів загальної юрисдикції	65
2.2. Вимоги до кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції	86
2.3. Правове регулювання підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації суддів судів загальної юрисдикції	108

2.4. Процедура кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції.....	125
Висновки до другого розділу	137

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО

РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

СУДІВ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ 141

3.1. Адміністративно-правові особливості та стратегія реформування інституту кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції.....	141
3.2. Формування концептуальної моделі здійснення кадрової політики у системі судів загальної юрисдикції в Україні з урахуванням міжнародних стандартів	156
Висновки до третього розділу.....	165

ВИСНОВКИ 167

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 172



ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ



ВРУ – Верховна Рада України
ВСУ – Верховний Суд України
ВРЮ – Вища рада юстиції
ВККСУ – Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ДСАУ – Державна судова адміністрація України
ЗУ – Закон України
КМУ – Кабінет Міністрів України
КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України
КСУ – Конституційний Суд України
НШСУ – Національна школа суддів України
РФ – Російська Федерація

ВСТУП

Питання реформування інституту кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції є надзвичайно важливим для нашої держави, оскільки від цього залежить якість здійснення правосуддя й авторитет судової гілки влади.

Сучасний стан кадрової політики в системі судів загальної юрисдикції характеризується відсутністю простої і дієвої процедури призначення кандидатів на посаду судді. Це певною мірою є наслідком того, що в Законі України “Про судоустрій і статус суддів” не враховуються рекомендації Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія), викладені у висновках від 18 жовтня 2010 року № 588/2010 та від 18 жовтня 2011 року № 639/2011, щодо зменшення впливу політичних органів на формування і функціонування судової влади, скорочення або виключення випробувального терміну для суддів, запровадження правил щодо несумісності членів Вищої ради юстиції та ін.

У системі кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції існує низка правових та організаційних проблем, переважна більшість яких зумовлена процесом становлення системи судочинства, що наразі триває в Україні. Це, насамперед, стосується обґрунтованості розподілу повноважень між Вищою радою юстиції і Вищою кваліфікаційною комісією суддів України в частині кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції; неефективності розподілу повноважень між головою суду та керівником апарату суду щодо призначення, звільнення та заохочення працівників апарату суду; неврегульованості питання щодо переліку юридичних посад, роботу на яких слід відносити до стажу в галузі права; невизначеності критеріїв формування науково-викладацького складу Національної школи суддів України; відсутності гарантій того, що особа, яка успішно пройшла спеціальну підготовку і склала кваліфікаційний іспит, буде гарантовано призначена на посаду судді тощо. У зв'язку з цим для оптимізації процедури забезпечення судів загальної юрисдикції висококваліфікованими кадрами вкрай актуальними стають пошуки шляхів удосконалення кадрової політики в системі судів загальної юрисдикції.

Важливе значення для дослідження адміністративно-правових аспектів кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції мають наукові праці таких вчених, як Т.В. Андрейчук,

Г.О. Барабаш, В.Д. Бринцев, В.Ф. Бойко, К.Л. Василяка, І.А. Войтюк, М.Й. Вільгушинський, В.Д. Гончаренко, Ю.Г. Дем'янчук, О.Ю. Дудченко, М.К. Закурін, М.І. Замковенко, Р.В. Ігонін, Т.Є. Кагановська, В.В. Карпунцов, С.В. Ківалов, С.Г. Ковальова, В.М. Колесниченко, І.Б. Коліушко, В.М. Колпаков, О.В. Кононенко, А.М. Ключко, Р.О. Куйбіда, Ю.Д. Кунєв, О.В. Краснобаров, А.О. Малихіна, В.Т. Малярєнко, І.Є. Марочкін, А.М. Марцинкевич, М.Г. Мельник, Я.С. Митко, В.В. Молдован, Л.М. Москвич, О.М. Овчаренко, М.В. Онищук, В.В. Онопенко, П.Д. Петренко, П.П. Пилипчук, А.В. Портнов, В.Г. Ротань, Т.В. Руда, І.Л. Самсін, І.В. Саприкіна, Г.П. Середа, Н.П. Сиза, К.І. Тарасова, І.Х. Темкіжев, О.О. Тимошук, О.В. Уляновська, В.В. Фесенко, Т.І. Фулей, В.І. Шишкін, Н.Г. Шукліна та ін.

Проте проблема кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції не становила предмет комплексного наукового дослідження як в радянські часи, так і в сучасний період.

Перший розділ “Теоретичні засади адміністративно-правового функціонування інституту кадрового забезпечення” складається з трьох підрозділів, у яких досліджено правову природу становлення і розвитку інституту кадрового забезпечення судів в Україні, обґрунтовано авторське розуміння словосполучення “кадрове забезпечення судів загальної юрисдикції”, визначено поняття та сутність кадрової політики щодо забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, висвітлено міжнародно-правовий та зарубіжний досвід кадрового забезпечення судів.

Другий розділ “Правові та організаційні аспекти реалізації кадрової політики в системі судів загальної юрисдикції України” складається з чотирьох підрозділів, у яких висвітлюється організаційні засади кадрової роботи в системі судів загальної юрисдикції України, аналізуються встановленні законодавством вимоги до кандидатів на посаду суддів, суддів апеляційної та касаційної інстанції, працівників апарату суду, досліджується правове регулювання підготовки і підвищення кваліфікації суддів судів загальної юрисдикції, характеризується процедура кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції.

У третьому розділі “Шляхи вдосконалення правового регулювання кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції” розроблено стратегію реформування інституту кадрового забезпечення судів загальної юрисдикції та викладено концептуальну модель здійснення кадрової політики у системі судів загальної юрисдикції.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ

ІНСТИТУТУ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ

1.1. Становлення та розвиток інституту кадрового забезпечення судів в Україні

Правова природа становлення і розвитку судочинства в Україні охоплює період Київської Русі, Галицько-Волинського князівства, Литовського князівства, Речі Посполитої та Запорізької Січі, період УНР та Гетьманату та радянський період.

У Київській Русі періоду раннього феодалізму (882 – поч. XII ст.) суд не був відокремлений від князівської адміністрації і не мав статусу особливого державного органу. У ролі найвищого судді виступав князь, котрий особисто брав участь у судочинстві. Водночас нерідко він делегував це право представникам місцевих князівських адміністрацій – волостителям і посадникам, які були суддями за дорученням та сумісництвом [131, с. 218].

Організація і функціонування судової системи на українських землях Галицько-Волинського та Литовського князівств були подібними до судочинства Київської Русі [37, с. 119; 117, с. 179]. Втім наприкінці XI ст. судова влада князя значною мірою обмежилася постійно діючим органом Панами-Радами, до складу якого входили найвпливовіші особи князівства (маршалок, підскарбій, гетьман, воєвода тощо). В містах з Магдебурзьким правом мешканці почали обирати магістрат – адміністративний і судовий орган самоврядування, який складався з двох колегій: міської ради і лави. У міській раді суддями виступали бурмістри і радці (“райці”), а в лаві – лавник з війтами. Для них встановлювався віковий ценз від 25 до 90 років та вимога щодо наявності нерухомого майна в місті проживання [37, с. 115; 131, с. 220]. Таким чином, у цей період судовою владою наділялися заможні міщани, рівень моральних якостей яких міг бути сумнівним.

З 1569 року на українських землях було запроваджено польську судову систему, що ґрунтувалася на залежності суду від адміністрації. У кожному повіті Речі Посполитої існували три судові

установи: земські, гродські і підкоморські. Судили в них посадовці місцевої адміністрації: воєводи, старости, а також земські судді і підсудки. Їх обирали серед освічених шляхтичів-християн з середнім достатком, які мали бути справедливими, принциповими та безкорисливими [131, с. 220].

У козацькому самоврядуванні Запорізької Січі існувала класична система розподілу влади: законодавча – загальна рада, військова – гетьман, судова – військовий суддя [251, с. 97–102]. Останній обирався військовою радою на один рік і мав бути людиною компетентною у сфері права, чесною, освіченою, гідною, сумлінною, послідовною у словах і діях. Військовий суддя присягався розглядати справи неупереджено, без тяганини, керуватися законами, а у випадках, коли право не регулювало конкретні відносини, – совістю і прецедентом [131, с. 221]. Суддя не міг розглядати справу, де сам виступав стороною, а також справу сторін, які йому підпорядковувалися [185, с. 109].

У той час, відповідно до Інструкції гетьмана Д. Апостола (1730 року), існували полкові та сотенні суди, а також Генеральний військовий суд. Розгляд судових справ стосовно генеральної та полково-сотенної старшини, а також полковників здійснював Генеральний суд. Полкові суди вирішували справи стосовно козацької старшини, рядових козаків, міщан, поспільства. Зазначений суд збирався лише в разі накопичення справ. Розгляд справ відбувався колегіально. Сотенні суди розглядали справи всіх мешканців сотні, окрім осіб, вилучених з під їх юрисдикції [116, с. 550, 551; 131, с. 222].

Отже, судовий процес у Запорізькій Січі здійснювався на демократичних засадах, а саме: виборності та колегіальності.

У XVII-XVIII ст. професійна підготовка суддів значно підвищилася, оскільки суддів почали готувати в монастирях Києва, Чернігова, Луцька, Галича, а згодом в університетах Львова та Києва [131, с. 223].

Судова реформа 1864 року щодо формування корпусу суддів передбачила поєднання принципу призначення та виборності суддів. Зокрема, мирові судді обирались на три роки населенням і затверджувались урядом, а голови, товариші голови та члени окружних судів призначалися “височайшою владою за поданням Міністра юстиції”.

Уперше положення про незмінюваність суддів було законодавчо закріплено в ст. 243 Статутів судових установ 1864 року, відповідно

до якої судді не могли бути звільнені без їх прохання та переведені з однієї місцевості в іншу. Винятки становили випадки тривалої хвороби, не виконання суддею своїх обов'язків, скоєння ним злочину, оголошення його неспроможним боржником. Але в результаті проведення судової контрреформи вже 20 травня 1885 року було створено вищу дисциплінарну присутність Сенату, яка одержала право зміщення і переміщення суддів [50, с. 44–45].

У XIX та на початку XX ст. склад суддівського корпусу Російської імперії, до якої належала територія України, був дуже неоднорідним за рівнем професійної підготовки. Так, А.Ф. Коні зазначав, що деякі судді мали унікальну вченість, велику жагу до пізнання, були чесними, авторитетними, досвідченими, самостійними в ухваленні рішень, відданими справі. Інші, навпаки, мали надзвичайно вузьке світосприйняття, формально й однобічно тлумачили закони, були бездушними й жорстокими у їх застосуванні [95, с. 269, 305].

У час належності Австрії Буковина вперше стала окремим, відносно автономним, політико-адміністративним утворенням і припинила своє існування як така одиниця разом із розпадом Австро-Угорщини. В місцевості поступово утвердилися європейські форми адміністративного управління, місцевого судоустрою та самоврядування.

Приєднання Буковини до Австрії припало на кульмінацію австрійського абсолютизму і централізацію державного управління за Йосифа II та цілком охопило і сферу судочинства. Зміни в ній започатковані в 1775-1786 рр. австрійською військовою адміністрацією. Вона вбачала своє завдання в тому, щоб "сформувати судові інстанції" та організувати їх належну роботу. Передбачалось окреме судочинство для різних верств населення. Селяни зі своїми справами повинні були звертатись до двірників, міщани-до свого магістрату, бояри і духовенство – безпосередньо до намісника. За поміщиками було залишено право розгляду дрібних справ підданих (до 20 флоринів), але для цього вони musiли скласти іспит. Якщо поміщик не здійснював судові функції сам, то йому належало утримувати екзаменованого суддю – юстиціарія (мандатора).

Включення Буковини до австрійського правового простору через введення в дію на її території джерел австрійського права вимагало наявності підготовлених правничих кадрів. Більше 100 років ця проблема вирішувалася виключно шляхом

присилання працівників для адміністративних органів, судів, прокуратури з інших коронних австрійських земель. Такі працівники не знали традицій, специфіки краю, менталітету його населення. Свою службу на Буковині вони розглядали лише як чергову сходику у своїй кар'єрі. Відкриття у 1875 році університету в Чернівцях і юридичного факультету в ньому корінним чином змінило ситуацію з кадрами в краї, сприяло росту правової культури населення. Крім того, на факультеті зародилися визнані світом наукові традиції, сформувалися відомі наукові школи з соціології права, криміналістики, державного права [147, с. 312].

У період УНР Центральна Рада 23 грудня 1917 року прийняла закон “Про умови обсадження і порядок обрання суддів Генерального і Апеляційних Судів”. Відповідно до цього закону посади судді Генерального і Апеляційного судів могли займати особи з вищою освітою, проте за обранням 3/5 голосів присутніх членів Центральної Ради. Особи, які відповідали зазначеним умовам і бажали бути обраними в судді Генерального і Апеляційних судів, подавали про це заяви в Центральну Раду через Генерального секретаря судових справ. Крім того, передбачалось, що Генеральний і Апеляційні суди мали право пропонувати Центральній Раді через Генерального секретаря судових справ кандидатів на вакантні посади, затверджених загальними зборами суду. Генеральний секретар судових справ вносив у Центральну Раду список всіх кандидатів, з яких Центральна Рада таємним голосуванням простою більшістю голосів обирала необхідну кількість [3].

У період Гетьманату вся влада належала гетьманові, тому було встановлено і відповідний порядок формування корпусу суддів. Міністр юстиції вносив подання щодо кандидата до Ради міністрів, яка здійснювала попередній розгляд кандидатури. Після схвалення Радою міністрів гетьман призначав кандидата на посаду судді. Суддею могла стати особа, котра мала вищу юридичну освіту, 15-річний стаж на посадах у галузі права, а також відповідний науковий ступінь з юридичних наук [40].

Після встановлення в Україні радянської влади постало питання про формування професійного суду. З цією метою 7 березня 1920 року народним комісаріатом юстиції було прийнято Постанову “Про реєстрацію фахівців із судової частини”, відповідно до якої всім особам, які належали до членів магістратури і

колишнього прошарку присяжної адвокатури, включаючи й тих, які входили до складу службовців у радянських установах, пропонувалося в тижневий строк зареєструватися у судово-слідчому відділі народного комісаріату юстиції. 5 червня 1920 року було видано Декрет Ради народних комісарів “Про використання юристів практиків”, який проголошував про проведення загальної реєстрації осіб незалежно від віку і статі, котрі мають вищу юридичну освіту і стаж роботи в судовому, військово-судовому відомствах та адвокатурі [250].

У 30-х роках минулого століття основною ланкою судової системи був народний суд. Як суд першої інстанції він розглядав більшість цивільних і кримінальних справ. До його складу входили народний суддя і двоє народних засідателів. Народні суди обиралися районними з'їздами Рад, а в містах і селищах – пленумами міських і селищних Рад. Термін обрання – один рік. В організаційно-адміністративному відношенні народні суди підпорядковувалися обласним судам. Обласні суди були судами другої інстанції для перегляду в касаційному порядку і в порядку нагляду судових вироків, ухвал і постанов у кримінальних і цивільних справах народних судів. Голови, їх заступники та члени обласних судів обиралися обласними виконкомом терміном на один рік.

За Конституцією УРСР 1937 року судді Верховного Суду республіки обиралися Верховною Радою УРСР терміном на п'ять років, судді обласних судів – обиралися обласними Радами депутатів трудящих також на п'ять років, судді народних судів – населенням відповідних районів терміном на три роки [106].

З початком Великої Вітчизняної війни вищий судовий орган УРСР згорнув діяльність, а його працівники поповнили лави Червоної армії, військові трибунали фронтів і армій, тиллові органи юстиції. З поновленням роботи Верховного Суду УРСР в умовах триваючої війни дефіцит фахових і кваліфікованих суддівських кадрів став серйозною перешкодою для налагодження ефективної організаційної, судочинної і контрольної діяльності вищого судового органу [169, с. 106].

Протягом 1941–1943 рр. в місцевостях, де оголошувався військовий стан, народні й обласні суди перетворювалися на військові трибунали. Лінійні суди залізничного і водного транспорту було реорганізовано у військові трибунали залізничних доріг і водних шляхів сполучень [46].

У 1944–1945 рр. брак фахових юристів серед суддівського загалу набув загрозливих для нормального функціонування судової системи Української РСР масштабів. Наприклад, станом на липень 1944 року із 19 осіб – керівників та членів Верховного Суду УРСР (голова суду, троє заступників і 15 членів суду) лише четверо мали вищу юридичну освіту. Характерною особливістю кадрової ситуації в апараті Верховного суду УРСР на той період була відсутність працівників чоловічої статі. Напередодні переїзду до Києва судових колегій жінки становили 100% штатного складу технічного апарату суду та більшість суддів обох судових колегій. У такій кадровій ситуації немає нічого дивного – тривала війна і чоловіки перебували на фронті [169, с. 107–108].

Основними шляхами розв'язання проблеми суддівських кадрів у Верховному Суді УРСР в 1945 році були: поновлення на роботі суддів, які працювали ще до війни; підбір кандидатів у члени вищого судового органу республіки із числа практикуючих суддів міських, районних і обласних судів; залучення до суддівської роботи досвідчених державних і партійних чиновників [169, с. 113].

Після Другої світової війни цивільну судову систему в УСРР формально було відновлено зі скасуванням військових трибуналів (21 вересня 1945 р.). Однак військові суди й надалі продовжували відігравати провідну роль у судочинстві. Попри декларування того, що діяльність судових органів здійснюється на основі Конституції УРСР 1937 року та Закону СРСР “Про судоустрій Союзу РСР, союзних і автономних республік” 1938 року, склад Верховного суду УРСР було обрано лише на початку березня 1947 року, а наприкінці 1947–початку 1948 рр. було поновлено склад обласних судів.

Перші післявоєнні вибори народних суддів і народних засідателів відбулися тільки у 1949 році. Останні обиралися безпосередньо громадянами району. Вибори здійснювалися на основі “Положення про вибори народних суддів” (10 жовтня 1948 р.). Варто зазначити, що принципи прямого і рівного виборчого права, таємного голосування у виборчому процесі мали формальний характер: суди усіх рівнів, як і раніше, діяли в умовах жорсткого партійного і державного контролю, наслідком чого стало підвищення рівня дисциплінарної відповідальності суддів [46].

Відповідно до Закону УРСР “Про судоустрій Української РСР” від 30 червня 1960 року [73], організаційне керівництво судами Української РСР у межах і порядку, передбачених законодавством Союзу РСР і Української РСР, здійснювалося: міністерством юстиції

Української РСР – щодо обласних, міських і районних (міських) народних судів; відділами юстиції виконавчих комітетів обласних, міських Рад депутатів трудящих – щодо районних (міських) народних судів.

Міністерство юстиції Української РСР та відділи юстиції виконавчих комітетів обласних, міських Рад депутатів трудящих розробляли пропозиції з питань організації судових органів, проведення виборів суддів і народних засідателів; керували роботою з кадрами судових органів; перевіряли організацію роботи судових органів [211, с. 170].

Основне завдання радянської судової системи полягало у встановленні “об’єктивної істини” у справі, що передбачала активну участь судді у розгляді кожного спору. Досить часто, особливо у справах, пов’язаних з політичними інтересами, використовувалось так зване “телефонне право”, коли посадові особи Комуністичної партії вказували суддям, як саме вирішити конкретну справу [38, с. 42].

Основною вимогою до суддів була наявність революційної “правосвідомості”, а рівень професійних знань і моральні якості до уваги не бралися [212, с. 9; 141, с. 115; 131, с. 224].

Така кадрова політика призвела до того, що більшість суддів були людьми випадковими в юриспруденції, оскільки не мали юридичної підготовки і необхідного рівня моральності.

У період “застою” (середина 1970–середина 1980-х років) судова система України складалася з Верховного Суду УРСР, обласних судів, Київського міського суду, районних (міських) судів. Усі судові установи республіки створювалися на засадах виборності суддів і народних засідателів. Народні судді районних (міських) народних судів обиралися громадянами району (міста) на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням на п’ять років [222]. Тут слід зазначити, що судді обиралися населенням на безальтернативній основі з кандидатів, які пройшли добір у партійних органах [111]. Народні засідателі районних (міських) народних судів обиралися на зборах громадян за місцем їх роботи або проживання відкритим голосуванням терміном на два з половиною роки. Суди вищого рівня обиралися відповідними Радами терміном на п’ять років [222].

У другій половині 1980-х років система державного управління СРСР зазнала критики з боку керівництва держави. У рамках “перебудови” вживалися окремі заходи щодо лібералізації, у т.ч. судової системи.



[Перейти на сайт →](#)