

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ КАДРОВОЇ РОБОТИ В ГАЛУЗІ СУДОЧИНСТВА

Шевченко Анна Василівна - кандидат юридичних наук, суддя Київського окружного адміністративного суду

УДК 342.9

In the article is analyzes the legal regulation of human resources management in the judicial system of Ukraine. The nature of the current legal support for staffing is due to the following factors: judicial reform and increased public participation in the formation of a quality judicial body; increasing requirements for the disciplinary behavior of judges; raising of anti-corruption standards in the state regarding the civil servants and the patronage service. The modernization of human resources in the judicial bodies is being traced, as evidenced by the emergence of legislative norms on the extension of personnel procedures at the stage of selection of judges and the expansion of the range of subjects involved in human resources processes, enhancement of the institutional capacity of the SCA in the organizational and human resources of justice.

Keywords: legal regulation, court system, human resources activity, court, regulatory acts.

În articol este analizată reglementarea legală a gestionării resurselor umane în sistemul judiciar din Ucraina. Natura sprijinului legal actual pentru personal se datorează următorilor factori: reforma judiciară și participarea sporită a publicului la formarea unui organ judiciar de calitate; creșterea cerințelor pentru comportamentul disciplinar al judecătorilor; ridicarea standardelor anticorupție în stat în ceea ce privește funcționarii publici și serviciul de patronaj. Modernizarea resurselor umane în organele judiciare este urmărită, dovadă fiind apariția normelor legislative privind extinderea procedurilor de personal în etapa de selecție a judecătorilor și extinderea gamei de subiecți implicați în procesele de resurse umane, îmbunătățirea capacitatea instituțională a SCA în resursele organizaționale și umane ale justiției.

Cuvinte cheie: reglementare juridică, sistem judiciar, activitate de resurse umane, instanță, acte de reglementare.

У статті проаналізовано зарубіжний досвід організації кадрової роботи в судовій системі України. Характер сучасного правового забезпечення кадрової роботи в обумовлений наступними чинниками: судовою реформою та посиленням громадської участі у формуванні якісного суддівського корпусу; підвищенням вимог до дисциплінарної поведінки суддів; підвищенням антикорупційних стандартів у державі стосовно державних службовців та патронажної служби. Прослідковується модернізація кадрової діяльності в судових органах, про що свідчить поява законодавчих норм щодо розширення кадрових процедур на етапі відбору суддів та розширення кола суб'єктів, залучених до кадрових процесів.

Ключові слова: правове регулювання, судова система, кадрова діяльність, суд, нормативно-правові акти.

Кадрова робота – це діяльність суб'єктів державної кадрової політики, органів управління та кадрових служб підприємств, уста-

нов, організацій, спрямована на забезпечення реалізації принципів, цілей і завдань, які визначаються кадровою політикою.

Методи управління кадрами підрозділяються на три основні групи: економічні, організаційно-розпорядчі та соціально-психологічні. Організаційно-розпорядчі методи передбачають застосування різних способів впливу на працівників і ґрунтуються на використанні встановлених організаційних зв'язків, правових положень і норм (наприклад, на правилах внутрішнього трудового розпорядку, положеннях про порядок проведення атестації або вивільнення працівників, інструкціях про порядок ведення обліку і зберігання трудових книжок робітників і службовців тощо) [1].

Саме організаційно-розпорядчі методи управління кадрами в судах є предметом нашого дослідження. Кадрова робота – одна з ключових компетенцій судового адміністрування. У процесі пошуку кандидатів та добору працівників, у відносинах між працівниками в колективі, професійному розвитку, в процесі оцінювання ефективності роботи втілюється та демонструється те, як і у що суди вірять, яка в них місія, мета, цінності та стандарти якості.

В Україні склалися свої традиції ведення кадрової роботи в судах, проте, слід визнати, частково вони побудовані на радянських стандартах та засадах, що зумовлює необхідність дослідження досвіду у цій сфері зарубіжних країн з метою удосконалення кадрового менеджменту в судах, його демократизації, що, у свою чергу, сприятиме відправленню ефективного, своєчасного та справедливого правосуддя.

На наш погляд, судова кадрова діяльність має кілька складових:

- формування суддівського корпусу;
- обрання, призначення та діяльність судових менеджерів;
- кадрова робота з апаратом суду.

Щодо обрання та призначення суддів слід зауважити, що в Україні з 2014 року запроваджена судова реформа, мета якої привести судочинство України до європейських стандартів та забезпечити захист прав, свобод та законних інтересів громадян шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верхо-

венства права. Й одним із ключових питань цієї реформи є якраз створення прозорих та ефективних механізмів формування суддівського корпусу, який би забезпечив таке судочинство, сприяв подоланню корупції у судовій системі та відновив довіру суспільства до себе.

І, звичайно, нові правила Закону України «Про судоустрій і статус суддів» є результатом «міксу» зарубіжного прогресивного досвіду щодо обрання та призначення суддів та особливостей національного розвитку вказаних суспільних відносин.

Міжнародно-правовими актами, що визначають функціонування судової влади (у тому числі добір суддів, просування по службі, професійна підготовка, дисциплінарна відповідальність, організація суддівського самоврядування), є Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (1983 р.), Основні принципи незалежності судових органів, розроблені ООН (1985 р.), Європейська хартія про статус суддів (1993 р.), Загальна (універсальна) хартія судді (1999 р.), Рекомендація № R (94) Комітету Міністрів Ради «Незалежність, дієвість та роль суддів» (1994 р.).

Світова практика знає різні способи заняття посади судді: починаючи від призначення монархом чи президентом і закінчуючи обранням населенням. Так, наприклад, королем чи королевою судді призначаються у Бельгії, Данії та Норвегії (за поданням міністра юстиції), Іспанії (за поданням Генеральної ради судової влади). Суддів вищих судів призначає королева також у Великій Британії, інших суддів призначає лорд-канцлер. Судді призначаються президентом у США (судді федеральних судів), Австралії (судді вищих судів), Німеччині (за поданням відповідних міністрів), Франції (за рекомендацією Вищої ради магістратури або за поданням міністра юстиції з позитивним висновком Вищої ради магістратури), Італії (за поданням міністра юстиції), у Республіці Мальта (за поданням прем'єр-міністра), в Албанії (поданням Вищої Ради юстиції), у Греції (після попереднього рішення Вищої суддівської ради), у Нідерландах за рекомендацією суду, підтриманою

Радою юстиції), у Польщі (за поданням Національної Ради суддів), у Румунії (на основі пропозицій Вищої Ради магістратів), у Чехії (за пропозицією Вищої ради юстиції). Кабінетом міністрів судді призначаються для прикладу в Японії (на основі списку, складеного Верховним судом). У Німеччині судді Федерального конституційного суду обираються парламентом. У швейцарських кантонах суддів обирають у різний спосіб: або населенням, або радами кантонів, або ж призначають суди вищого рівня. Обрання суддів населенням у ході виборчих кампаній здійснюється й у багатьох американських штатах [2].

Окремо хочемо наголосити, що у колишніх радянських республіках зберігається тенденція до призначення суддів главою держави, зокрема, у Вірменії — за рекомендацією Ради суддів; у Грузії — за пропозицією Вищої ради юстиції; у Литві — за рекомендацією «спеціального суддівського органу, передбаченого законом»; у Молдові — за поданням Вищої Ради магістратів; у Російській Федерації судді федеральних судів призначаються Президентом після висування Головою Верховного Суду або Головою Вищого арбітражного суду (а перед тим кандидатів зазвичай добирають за рекомендаціями кваліфікаційних комісій); в Україні — за поданням Вищої Ради правосуддя.

Найбільш різноманітні системи добору суддів у межах однієї країни можна зустріти у Сполучених Штатах Америки.

Д.Дж. Мідор зазначив, що у США юристи стають суддями в один із таких способів: а) через призначення вищою виконавчою особою, за умови затвердження її кандидатури законодавчим органом; б) шляхом відбору вищою виконавчою особою зі списку кількох кандидатів, що його надає незалежна комісія; в) через загальні вибори; г) через вибори в законодавчому органі [3, с. 52]. При цьому, як зазначив Б.А. Футей, терміни перебування на посаді судді відрізняються залежно від суду. Судді можуть бути призначені на термін від 4 до 6 років, а в деяких випадках – від 12 до 15 за умови бездоганної поведінки, як правило, безстроково. Федеральна система є найвідомішим прикладом висування кандидатур на

посади виконавчою владою та затвердження її законодавчою [4, с. 57].

Кандидат на посаду судді у США повинен бути видатним юристом і лідером у тій місцевості, де він висувається, а його особиста і професійна репутація має бути бездоганною. До того ж у ході перевірки кандидата на посаду судді прискіпливо вивчається його особа та всебічно з'ясовуються професійні та особисті сторони. До такої перевірки залучається навіть Федеральне бюро розслідувань [5]. Щоби бути обраним федеральним суддею у США, кандидат спочатку проходить оцінювання в Американській асоціації юристів, а потім під час слухань щодо затвердження кандидатури сенатори ставлять нелегкі запитання, щоб визначити придатність кандидатури для роботи в суді. Професійні якості кандидатів оцінює Американська асоціація юристів і, зрештою, сенатори [6].

Аналізуючи зарубіжний досвід, відзначимо, що виборність суддів для пересічного громадянина виглядає прозорішим і справедливим шляхом формування суддівського корпусу в державі. Проте ми переконані, що таке розуміння є доволі поверхневим, а вказаний механізм має безліч підводних каменів.

Саме тому у тих же США, зрештою, система призначення суддів під назвою «План Міссурі» отримала найбільшої підтримки, бо дозволяла уникнути політичного протекціонізму й надавала деякі гарантії неупередженості та професіоналізму суддів, залишаючи певну свободу для глави виконавчої влади на підставі власних політичних міркувань. Цей метод базується на тому, що докладаються зусилля, щоб створити комісію на безпартійних засадах і таким чином уникнути партійного протекціонізму під час відбору. Коли виникає вакансія на посаду судді, комісія заохочує громадськість та юридичні кола висувати свої кандидатури. Потім комісія переглядає всі одержані відомості про кожного кандидата і проводить співбесіди з найбільш перспективними з них. Губернатор отримує список найбільш гідних претендентів формально – без урахування їхньої приналежності до тієї чи тієї політичної партії. В окремих штатах такий список складається з

трьох прізвищ, в інших може бути висунуто 5 кандидатів [7, с. 55].

Однак Н. Слободяник, яка у своїх дослідженнях відстоює виборний шлях формування суддівського корпусу, вважає виправданим, аби народ мав право обирати суддів на певний строк (наприклад 5-річний), а після цього кандидат повинен пройти переобрання, щоб зайняти посаду судді [8, с. 176].

На сьогодні спосіб формування суддівського корпусу шляхом виборності суддів населенням ще притаманний окремим державам, зокрема, крім Швейцарії та США, про яких ми вже згадували, Македонії, Перу, Болівії, Китаю, Кубі, Корейській Народно-Демократичній Республіці.

У той же час європейські традиції більше спрямовані на делегування кадрових повноважень щодо суддів органам суддівського самоврядування. Так, Європейська асоціація Рад судової влади рекомендує в межах функцій Рад судової влади серед основних напрямків призначення та просування суддів, підготовка суддів та кандидатів у судді тощо [9].

У другій половині ХХ ст. багато європейських країн активізувало тенденцію, спрямовану на посилення управлінської ролі органів суддівського самоврядування в судовому управлінні (у тому числі у формуванні суддівського корпусу) [10]. Сьогодні інститути суддівського самоврядування передбачені у більшості країн Європи, і вони відіграють значну роль у кадровому доборі суддів.

Так, у Франції, Італії, Португалії та низці інших країн Вища рада магістратури – це особливий орган державної влади, основне завдання якого – добір кандидатур на посади суддів і прокурорів, а також здійснення дисциплінарної функції щодо суддів. Переважно у Вищій раді магістратури головує президент держави. Члени цієї ради можуть призначатися президентом (Франція, Алжир), обиратися палатами парламенту (Румунія) або визначаються іншим способом. Наприклад, в Італії дві третини членів Ради обирає сам суддівський корпус [10].

Аналізуючи норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів», можна резюму-

вати, що виборність як гарантія прозорості і справедливості гарантується при обранні тих органів, які відповідальні за формування суддівського корпусу (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України), а участь громадськості у доборі суддів та оцінюванні їх професійної діяльності також забезпечується передбаченими у статті 87 указанного закону повноваженнями Громадської ради доброчесності.

Таким чином, ми вважаємо норми сучасного регуляторного закону про судоустрій прогресивними, такими, що увібрали в себе кращі традиції найрозвиненіших зарубіжних держав.

Підсумуємо.

1. Аналізуючи норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів», резюмуємо, що виборність як гарантія прозорості і справедливості гарантується при обранні тих органів, які відповідальні за формування суддівського корпусу (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України), а участь громадськості у доборі суддів та оцінюванні їх професійної діяльності також забезпечується передбаченими у статті 87 указанного закону повноваженнями Громадської ради доброчесності. Таким чином, ми вважаємо норми сучасного регуляторного закону про судоустрій прогресивними, такими, що увібрали в себе кращі традиції найрозвиненіших зарубіжних держав. Тому переконані, що нові законодавчі зміни щодо призначення суддів, які відбуватимуться крізь призму судової реформи, запроваджені новою владою, мають бути дуже виваженими, послідовними та обґрунтованими.

2. На підставі проведеного теоретичного аналізу підсумовуємо, що найефективнішим управлінням суду є симбіоз його голови та головного адміністратора (керівника апарата – в Україні). Вважаємо таку модель судового управління найприйнятнішою для вітчизняної системи правосуддя, оскільки управлінські повноваження не зосереджуються в руках однієї людини, що значною мірою виключає корупційну складову. Крім того, діяльність судових адміністраторів позитивно себе зарекомендувала в багатьох країнах світу

як доволі ефективний і професійний судовий менеджмент.

3. Найбільшою проблемою сьогодення вітчизняної судової системи є значний брак суддівських кадрів, у той час, коли навантаження на суди, особливо місцеві загальні, - непомірний, що не може не впливати на якість відправлення правосуддя. За таких обставин вважаємо, ймовірно, доцільним запозичити, зокрема, німецький досвід щодо запровадження у судах так званих *Rechtspfleger*. До повноважень вітчизняного аналогу такої посади, наприклад, можна було б віднести розгляд справ наказного провадження, ознакою якого є відсутність спору про право, розгляд справ, що мають більше технічний характер і не потребують глибоких юридичних знань судді (наприклад, у порядку окремого провадження). Є й інші категорії справ, які могли б вирішуватися саме такими працівниками. Наголошуємо, що для того, аби запроваджувати інститут *Rechtspfleger* в Україні, необхідно окреслити чіткі критерії, за якими буде визначено повний перелік справ, які передаються на розгляд указаним працівникам, а також законодавчо закріпити спрощені механізми перегляду їх рішень (можливо, у тому ж окружному місцевому суді) тощо.

4. Украй прогресивним і вдалим у сфері кадрового адміністрування у судовій системі ми вважаємо досвід США, де існують найбільш різноманітні системи добору суддів у межах однієї країни. Тут ще у 40-х роках XX ст. була прийнята конституційна поправка про реорганізацію судів, за якою значний обсяг адміністративних повноважень було передано голові суду та Верховному суду (щодо нагляду за дотриманням напрямів адміністративної діяльності судів і процесуального регулювання у них, добору адміністратора суду штату, призначення судді суду першої інстанції, який також наділений адміністративними повноваженнями). Родоначальниками запровадження посади керівника апарату суду, становлення його правового статусу та сучасної концепції адміністрування в суді також є США та Канада. Цікаво, що у Сполучених Штатах Америки судові адміністратори не зобов'язані бути дипломованими юристами (і більшість із них не

має юридичної освіти), проте за своїм статусом і функціональними обов'язками, по суті, є «першими заступниками» відповідних голів судів. Однак зазвичай в очах громадськості у США основну відповідальність за діяльність суду несе саме голова суду.

Станом на сьогодні у США рекомендуються такі шість сфер, відповідальність за які повністю лежить на голові суду:

- делегування обов'язків;
- установлення стандартів;
- запровадження ефективних механізмів управління;
- створення атмосфери співробітництва та взаємодії;
- розробка планів (план роботи присяжних, план розв'язання трудових конфліктів тощо);
- визначення порядку звітності.

Вважаємо, дані рекомендації цілком можуть слугувати методичними вказівками і для голови українського суду, оскільки чітко і лаконічно висвітлюють основні напрямки його адміністративної діяльності.

5. Суди повинні бути зразковими роботодавцями, політика та практика яких відповідає законодавству про працю, а також відповідним етичним кодексам. Проте законодавчі вимоги повинні відповідати принципу незалежності судочинства та доктрині збереження повноважень, притаманних судовим органам. Кадрова робота в суді є багатогранною. У процесі своєї діяльності працівники апарату, які займаються кадровими питаннями, стикаються з багатьма проблемами, які також існують і в інших установах. Але особлива місія судів передбачає й особливості організації та ведення їх кадрової роботи.

Література

1. Організація кадрової роботи: конспект лекцій / кафедра менеджменту Факультету міжнародного бізнесу і менеджменту Тернопільського національного економічного університету. Тернопіль, 2013 141 с.
2. Куйбіда Р. Добір суддів: призначення чи вибори? // Юридичний вісник України. – 2006. – №30 (578) <https://pravo.org.ua/ua/news/2673->

3. Мідор Д.Дж. Суди в Сполучених Штатах / Д.Дж. Мідор. – Сент-Пол: Вест Паблішінг Ко, 1991. – 85 с. (С. 52-53)
4. Футей Б.А. Добір суддів Сполучених Штатів Америки за освітніми і фаховими ознаками / Б.А. Футей // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 57–58.
5. Гуценко К.Ф. Правосудие по-американски / К.Ф. Гуценко ; О-во «Знание» РСФСР ; науч.-метод. совет по пропаганде вопросов государства и права. – М., 1969. – 54 с.
6. Бернам У. Правовая система США / Уильям Бернам ; науч. ред. В.А. Власихин ; пер. с англ. А.В. Александров и др. – М.: Новая юстиция, 2007. – Вып. 3. – 1216 с. (С. 317)
7. Мідор Д.Дж. Суди в Сполучених Штатах / Д.Дж. Мідор. – Сент-Пол: Вест Паблішінг Ко, 1991. – 85 с. (С. 55)
8. Слободяник Н. С. Виборність суддів: зарубіжний досвід та перспективи для України // Науковий вісник Ужгородського національного університету, Серія ПРАВО. Випуск 33. Том 2, 2015 С. 173-177 (С. 176)
9. Report on Independence and Accountability of the Judiciary? Adopted by General Assembly of the ENCJ Hjme 13 June 2014 https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_2014_2015_adopted_ga_corr_2016.pdf
10. Обрусна С. Ю. Зарубіжний досвід судового управління та можливості його використання при реформуванні судової системи України // Вісник Вищої ради юстиції. 2010. №4. С. 52-73.