

УДК 342.56

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.13>

КАДРОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

Халюк С.О.,*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
та прав людини
Національної академії внутрішніх справ,
<https://orcid.org/0000-0003-1338-5117>***Халюк С.О. Кадрові повноваження Вищої ради правосуддя в Україні.**

Стаття присвячена науковому дослідженню теоретико-правових аспектів щодо визначення юридичного змісту поняття «кадрові повноваження Вищої ради правосуддя». В межах дослідження здійснено науковий аналіз існуючих доктринальних джерел щодо понять, які стосуються окресленої проблематики, а саме: «повноваження», «кадри», «кадрова робота», «кадрові повноваження» та деякі інші.

Сформульовано поняття кадрових повноважень Вищої ради правосуддя як сукупності прав та обов'язків органу суддівського врядування, що передбачають можливість прийняття рішень у процесі формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів щодо призначення на посаду судді та/або звільнення з неї, прийняття рішень щодо суддівської кар'єри та щодо формування органів і установ системи правосуддя у визначених межах. Здійснено аналіз всієї сукупності повноважень Вищої ради правосуддя в Україні, виокремлено та систематизовано саме кадрові повноваження на основі чинного національного законодавства і міжнародних актів.

Констатовано, що формування суддівського корпусу в Україні потрібно розглядати як основу кадрових повноважень Вищої ради правосуддя, що уявляє собою унормований процес забезпечення судів висококваліфікованими кадрами, який носить системний, поетапний, стабільний і передбачуваний характер та складається з відбору, призначення кандидатів на посади суддів та звільнення суддів, розгляду питань кар'єри суддів відповідно до національного законодавства з урахуванням міжнародних стандартів. До того ж зауважено, що умовою незалежності судової влади є існування та функціонування судових органів, які приймають участь у призначенні суддів, вирішують окремі питання кар'єри суддів та здійснюють заходи дисциплінарної відповідальності і самі повинні бути незалежними з точки зору власних повноважень, своєї структури і гарантій відповідного статусу.

Ключові слова: кадри, повноваження, кадрові повноваження, статус, Вища рада правосуддя.

Khaliuk S.O. Personnel powers of the High Council of Justice in Ukraine.

The article is devoted to the scientific study of theoretical and legal aspects regarding the definition of the legal content of the concept of «personnel powers of the Supreme Council of Justice». Within the framework of the study, a scientific analysis of existing doctrinal sources was carried out regarding the concepts related to the outlined issues, namely: «powers», «personnel», «personnel work», «personnel powers» and some others.

The concept of personnel powers of the High Council of Justice is formulated as a set of rights and responsibilities of the body of judicial governance, which provide for the possibility of making decisions in the process of forming an honest and highly professional corps of judges regarding the appointment to the position of a judge and/or dismissal from it, making decisions regarding the judicial career and regarding the formation of bodies and institutions of the justice system within the specified limits. An analysis of the entire set of powers of the High Council of Justice in Ukraine has been carried out, personnel powers have been singled out and systematized on the basis of current national legislation and international acts.

It was established that the formation of the judicial corps in Ukraine should be considered as the basis of the personnel powers of the High Council of Justice, which is a standardized process of providing courts with highly qualified personnel, which is systematic, phased, stable and predictable in nature and consists of selection, appointment of candidates for the positions of judges and dismissal of judges, consideration of career issues of judges in accordance with national legislation, taking into account international standards. In addition, it was noted that a condition for the independence of the judiciary is the existence and functioning of judicial bodies that take part in the appointment of judges, resolve individual issues of the career of judges and carry out disciplinary measures and must themselves be independent from the point of view of their own powers, their structure and guarantees of the corresponding status.

Key words: personnel, powers, personnel powers, status, the Supreme Council of Justice.

Постановка проблеми. В умовах системного оновлення національного законодавства України про судоустрій і статус суддів Вища рада правосуддя набула повноважень щодо ухвалення рішень про призначення та звільнення суддів, тимчасове відсторонення, переведення суддів, їх відрядження як тимчасове переведення до іншого суду, участь у формуванні окремих органів та установ судової влади та їх посадових осіб тощо. При цьому, згадані повноваження Вища рада правосуддя може реалізовувати, переважно, спільно з іншими державними органами. З огляду на вищевикладене, дослідження особливостей реалізації кадрових повноважень Вищої ради правосуддя як реформованого органу суддівського врядування є особливо актуальною темою сьогодення. А тому, в даній статті ми розглянемо саме кадрові повноваження, якими наділяється Вища рада правосуддя у порівнянні з відповідними повноваженнями аналогічних органів у зарубіжних країнах.

Стан опрацювання теми. Проблеми реалізації окремих повноважень Вищої ради правосуддя ставали об'єктом наукових досліджень вчених та юристів-практиків в контексті необхідності удосконалення правового статусу даного органу. Не виключенням стали і кадрові повноваження Вищої ради правосуддя. Дослідження окремих напрямів кадрових повноважень Вищої ради правосуддя здійснювали такі вітчизняні науковці як О.А. Боровицький, Р.З. Голобутовський, О.В. Гончаренко, Р.В. Ігонін, М.І. Козюбра, В.М. Колесниченко, Ю.О. Косткіна, В.М. Кравчук, В.В. Молдован, І.В. Назаров, Н.В. Нестор, С.Ю. Обрусна, С.В. Прилуцький, Я.М. Романюк, О.Ф. Скакун, В.І. Татьков, А.В. Шевченко, В.І. Шишкін, М.І. Хавронюк та інші.

Метою статті є дослідження кадрових повноважень Вищої ради правосуддя в Україні як окремої категорії та елементу конституційно-правового статусу згаданого органу, що сприятиме формуванню обґрунтованих пропозицій щодо досліджуваних повноважень і сприятиме удосконаленню відповідного статусу Вищої ради правосуддя.

Виклад основного матеріалу. Чинне законодавство України не містить такої категорії як «кадрові повноваження», а тому, є сенс звернути увагу на окремі доктринальні джерела з окресленої проблеми, сформулювати авторське розуміння та визначити систему кадрових повноважень Вищої ради правосуддя.

Одне з семантичних розумінь поняття «кадри» надано у Великому тлумачному словнику сучасної української мови і означає «основний склад працівників якої-небудь організації, підприємства, установи тощо» [1, с. 513]. В юридичній енци-

клопедії можна знайти дотичне поняття – «кадри державного апарату – це особи, які займають посади в державних органах та їх апараті, здійснюють професійну діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави й одержують зарплату з коштів державного бюджету» [2, с. 11]. Важливо зауважити, що ключовим питанням, з приводу якого науковці розходяться в своїх підходах – це спрямованість кадрових повноважень в системі правосуддя. Одна частина вчених ототожнює систему кадрового забезпечення судів виключно з формуванням висококваліфікованого суддівського корпусу [3, с. 420]. Або під «формуванням суддівського корпусу» розуміють упорядкований процес кадрового забезпечення судової влади, що включає правові механізми набуття та припинення суддями повноважень [4, с. 18]. Інша частина вчених стверджують, що під кадрами у системі кадрового забезпечення слід розуміти посадових і службових осіб, які відповідно до свого функціонального призначення реалізують повноваження, направлені на розгляд і вирішення публічно-правових спорів, що віднесені до їх юрисдикції, а також на забезпечення такої діяльності шляхом обслуговування даного процесу [5, с. 131].

З усією очевидністю, можна констатувати, що другий підхід охоплює більш широкий суб'єктний спектр. Більше того, О.В. Ульяновська, виділяє три підсистеми кадрового забезпечення: 1) кадрове забезпечення осіб, які здійснюють добір кадрів на посаду суддів; 2) кадрове забезпечення безпосередньо суддів; 3) кадрове забезпечення апарату суду [6, с. 11].

На думку К.О. Іноземцевої в даний час наявна підвищена увага з боку державних органів, громадськості, законодавців і науковців, а також європейської та міжнародної спільноти до кадрового забезпечення судової влади. Процес кадрового забезпечення судової системи, безперечно, повинен базуватися на кадровій політиці та конституційних засадах прозорості, демократичності, рівних можливостях, верховенстві права та законності, неупередженості і об'єктивності [7, с. 76-77]. В свою чергу В.В. Серединський визначає кадрову політику у судовій гілці влади як стратегію розвитку системи роботи з суддівськими кадрами, що охоплює розробку найбільш оптимальних напрямів, форм і методів їх раціонального використання, формування цілей, задач і принципів організації кадрових процесів, а також забезпечення умов для розвитку кадрового потенціалу судової влади з метою підвищення її функціонування шляхом забезпечення належного добору, навчання та виховання суддівських кадрів. Також, автор зауважує, що у будь-яких кадрових процесах необхідно відрізнити стратегічну складову – «кадрову політику» від тактичної – «кадрового забезпечення» [8, с. 44-45].

Тож повертаючись до Вищої ради правосуддя та її кадрових повноважень відзначимо думку Р.З. Голобутовського, який зазначив, що «натепер питання повноважень Вищої ради правосуддя як суб'єкта, що має значні повноваження щодо кадрового забезпечення судів, у науковій літературі залишаються малодослідженими. Вказане, як ми вважаємо, зумовлене тим, що цей орган судової влади функціонує на нових засадах» [9, с. 110].

Такий підхід підтримує і А.В. Шевченко, яка зазначає, що органи судового врядування є невіддільними учасниками кадрових процесів, діяльність яких спрямована на забезпечення єдності в підходах до реалізації ключових напрямів кадрового менеджменту в судовій системі загалом [10, с. 130]. Крім того, вона визначає кадровий менеджмент як самостійну функцію в системі організації судової гілки влади, яка охоплює як поточні hr-завдання (добір, підготовку, становлення, розвиток, оцінку професійних компетентностей звільнення), так і стратегічну мету (підвищення рівня правової захищеності шляхом підвищення якості підправлення правосуддя) у сфері управління людськими ресурсами. А тому, кадровий менеджмент орієнтований на діяльність ключових суб'єктів у системі правосуддя – суддів, тоді як предметом кадрової роботи є, в першу чергу, організація кадрових служб та їх функцій [11, с. 116].

Також, А.В. Шевченко формулює авторське визначення правового регулювання кадрової роботи в судовій системі, яке запропоновано розглядати як систему нормативно-правових актів різної юридичної сили та локалізації впливу, що визначають систему адміністративних процедур, спрямованих на врегулювання кадрових процесів (формування суддівського корпусу, функціонування різних категорій персоналу судів, роботи над підвищенням професійного рівня тощо), від ефективності яких залежить якість організації суду як управлінської структури, а в кінцевому результаті – якість судочинства в Україні [12, с. 27].

Таким чином, аналіз доктринальних джерел щодо таких понять як «повноваження», «кадри», «кадрове забезпечення судової влади», а також системний аналіз норм Конституції України та відповідного галузевого законодавства надає можливість зробити такі висновки. По-перше, у своєму дослідженні ми обґрунтовано виокремлюємо серед повноважень Вищої ради правосуддя за функціональним критерієм кадрові повноваження. По-друге, розглядаємо формування суддівського корпусу в Україні як основу кадрових повноважень Вищої ради правосуддя, що уявляє собою унормований процес забезпечення судів висококваліфікованими кадрами, який носить системний, поетапний, стабільний і передбачуваний характер та складається з відбору, призна-

чення кандидатів на посади суддів та звільнення суддів, розгляду питань кар'єри суддів відповідно до національного законодавства з урахуванням міжнародних стандартів. По-третє, вважаємо, що кадрові повноваження Вищої ради правосуддя – це права та обов'язки органу суддівського врядування, що передбачають можливість прийняття рішень у процесі формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів щодо призначення на посаду судді та/або звільнення з неї, прийняття рішень щодо суддівської кар'єри та щодо формування органів і установ системи правосуддя у визначених межах.

Загалом, правові основи кадрових повноважень Вищої ради правосуддя сформовані міжнародними актами (в т.ч. рекомендаційного характеру) і відповідним національним законодавством. В контексті проблеми, що розглядається доречно звернути увагу на Рекомендацію CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року. Серед іншого вона містить базові принципи незалежності функціонування судової системи і спрямована на встановлення та зміцнення незалежності суддів як носіїв судової влади. Зокрема, щодо питань добору та підвищення суддів по службі повинен існувати незалежний від виконавчої та законодавчої влади орган влади, який приймає відповідні рішення. Для гарантування незалежності такого органу щонайменше половина його членів мають становити судді, обрані самими ж суддями (п. 46). Окремо, зазначається, що коли конституційними або іншими правовими положеннями передбачено, що рішення про добір та підвищення суддів по службі приймає глава держави, уряд або законодавча влада, незалежний та компетентний орган, значна кількість членів якого сформована із суддів (без шкоди нормам, які застосовуються до судових рад), повинен мати повноваження надавати рекомендації або викладати свою точку зору, які відповідний орган, що здійснює призначення, має застосовувати на практиці [13].

В свою чергу в Пекінських тезах стосовно принципів незалежності суддів юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону (LAWASIA), прийняті в Пекіні в 1995 році та схвалені на засіданні ради LAWASIA в 2001 році, наголошується, що для досягнення суддями своїх цілей та реалізації визначених функцій судді повинні обиратися на засадах компетентності, неупередженості та незалежності (п. 11), недискримінації (п. 13), а спосіб обрання суддів повинен гарантувати обрання найбільш кваліфікованого кандидата на посаду (п. 12) [14].

Також Європейська асоціація Рад судової влади (European Networks of Councils for the Judiciary) рекомендує в межах функцій рад судової влади такі основні напрями функціонування: призна-

чення та просування суддів; підготовка суддів та кандидатів у судді; судова дисципліна; судова етика; скарги щодо судової влади; службова діяльність судової системи; управління діяльністю судів; фінансування судової системи; законодавчі пропозиції щодо судів та судової системи [15].

В свою чергу, національне законодавство України містить перелік повноважень Вищої ради правосуддя у Конституції України (ст. 131) та Законі України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року (ст. 3), де визначено розширене, порівняно з Конституцією, коло повноважень, яке покладається на цей орган. Крім того, в межах аналізу кадрових повноважень підлягають дослідженню Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року та Регламент Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року.

При цьому, варто констатувати, що в юридичній науці вже були спроби систематизації та виокремлення окремих груп повноважень Вищої ради правосуддя. Зокрема, Ю.О. Косткіна, у своєму дисертаційному дослідженні присвяченому правовому статусу Вищої ради правосуддя відзначає, що це орган відповідальний за забезпечення незалежності судової влади та кадрове забезпечення судів. На її думку, до групи повноважень Вищої ради правосуддя щодо кадрового забезпечення судів та кар'єри суддів можна віднести наступні:

- 1) участь у формуванні суддівського корпусу;
- 2) ухвалення рішення про переведення судді з одного суду до іншого;
- 3) ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя,
- 4) ухвалення рішення про звільнення судді з посади [16, с. 89].

Власний підхід запропонував А.О. Боровицький щодо повноважень Вищої ради правосуддя. Серед інших, науковець виокремив повноваження Вищої ради правосуддя щодо формування суддівського корпусу. А до елементів механізму формування суддівського корпусу автор відносить: добір кандидатів у судді, переведення судді до іншого суду; ухвалення рішення про відмову у внесенні подання Президентів України про призначення на посаду судді; тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя, а також звільнення судді та припинення повноважень судді [17, с. 116–138].

Сприймаючи запропоновані авторські підходи, вважаємо, що вони не повною мірою відповідають сучасному конституційно-правовому статусу Вищої ради правосуддя. На нашу думку, сукупність кадрових повноважень такого конституційного незалежного органу суддівського врядування як Вища рада правосуддя є значно ширшою і не обмежується лише згаданими вище повноваженнями. Відтак, здійснений аналіз нормативних актів, наукових джерел та власних узагальнень дозво-

ляє нам виділити та угрупувати такі кадрові повноваження Вищої ради правосуддя як:

- формування суддівського корпусу: відбір, призначення, звільнення та припинення повноважень суддів;
- участь у професійній кар'єрі суддів: тимчасове відсторонення, переведення судді, відрядження судді як тимчасове переведення до іншого суду, припинення відставки судді;
- участь у формуванні окремих органів та установ судової влади та їх посадових осіб (наприклад, Державної судової адміністрації України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя, Етичної ради, Комісії з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя).

Звернувшись до зарубіжного досвіду функціонування судових рад можемо зауважити, що кадрові повноваження в частині призначення магістратів (суддів, прокурорів) і їх просування по службі – це базові повноваження судових рад. При цьому, ключовим аспектом кадрових повноважень судових рад є законодавчо встановлений порядок розподілу та належної взаємодії органів влади в їх реалізації, зокрема щодо процедури внесення подань про призначення суддів. Адже Вища рада правосуддя в Україні не вносить подання щодо призначення суддів відповідно до власних повноважень, а ухвалює відповідні рішення за результатами розгляду рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Загалом, можна констатувати, що обсяг кадрових повноважень судових рад різний і залежить від національного законодавства. В одних країнах кадрові повноваження судових рад розповсюджуються виключно на суди (Молдова, Польща, Словенія), в інших – на суди та прокуратуру (Бельгія, Італія, Іспанія, Румунія), а в деяких, наприклад, на суди, прокуратуру та слідство (Болгарія). В окремих випадках існує два рівнозначні склади судової ради, повноваження якої наділяються щодо суддів, а інша щодо прокурорів, які мають однаковий обсяг повноважень щодо обох категорій магістратів (Португалія, Франція).

Цілком закономірним наслідком узагальнення зарубіжного досвіду правового статусу судових рад в зарубіжних країнах є доктрина їх суттєвих відмінностей. Аналіз питання кадрових повноважень судових рад, які стосуються внесення подання щодо призначень магістратів (суддів, прокурорів, і в окремих випадках слідчих) та подальшого кар'єрного просування надає можливість говорити, що національні правові системи у різний спосіб підходять до вирішення вказаного питання. А тому, спільною є виключно мета – забезпечення незалежності судової гілки влади.

Висновки. Вважаємо, що за таких умов, Вища рада правосуддя в Україні відіграє домінуючу роль у питаннях кадрового забезпечення судів різних

рівнів стосовно формування корпусу професійних суддів, суддівської кар'єри та участі у формуванні окремих органів та установ системи правосуддя. Переважна частина кадрових повноважень Вищої ради правосуддя передбачають ухвалення кінцевих рішень щодо призначення, звільнення суддів, переміщення суддів, призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України тощо. Вищезазначене свідчить, що незалежна судова система потрібна для забезпечення належного відправлення правосуддя. При цьому, важливою умовою незалежної та неупередженої судової влади є, в тому числі, дотримання принципу поділу влади, що передбачає розподіл виконавчої, законодавчої та судової влади. До того ж умовою незалежності судової влади є існування та функціонування судових органів, які приймають участь у призначенні суддів, вирішують окремі питання кар'єри суддів та здійснюють заходи дисциплінарної відповідальності і самі повинні бути незалежними з точки зору власних повноважень, своєї структури і гарантій відповідного статусу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 3. К-М. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2001. 792 с.
3. Ржепецька К.М. Стан судових кадрів як фактор, що впливає на ефективність адміністративного судочинства. Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. 2010. № 1. Т. 1. С. 420–425.
4. Прилуцький С.В. Формування корпусу професійних суддів України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2003. 223 с.
5. Пчелін В.Б. Поняття та сутність кадрів у системі кадрового забезпечення адміністративного судочинства в Україні. Право і суспільство. 2016. № 4. С. 127–132.
6. Ульяновська О.В. До питання про сутність якісного кадрового забезпечення судів. Митна справа. 2014. № 1. С. 8–13.
7. Іноземцева К.О. Кадрова політика в системі судоустрою як основа якісного правосуддя. Науковий юридичний журнал. 2019. № 8. С. 76–81.
8. Серединський В.В. Адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення адміністративних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2020. 284 с.
9. Голобутовський Р.З. Вища рада правосуддя як суб'єкт кадрового забезпечення судів. Право і суспільство. 2019. № 2. С. 110–113.
10. Шевченко А.В. Кадрові процеси в органах судового врядування. Право та державне управління. № 1. Т. 1. 2020. С. 127–131.
11. Шевченко А.В. До питання про правове регулювання кадрової роботи в судовій системі. Актуальні проблеми правознавства. 2020. № 3 (23). С. 115–120.
12. Шевченко А.В. Адміністративно-правове забезпечення кадрової роботи в судовій системі України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2021. 416 с.
13. Рекомендація СМ/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.
14. Пекінські тези щодо принципів незалежності суддів юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону (LAWASIA): Міжнародний документ від 01 січня 1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j78#Text.
15. Report on Independence and Accountability of the Judiciary. ENCJ report 2013-2014. URL: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/independence/encj_report_independence_accountability_adopted_version_sept_2014.pdf.
16. Косткіна Ю.О. Правовий статус Вищої ради правосуддя: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ. 2018. 264 с.
17. Боровицький О.А. Конституційно-правові засади діяльності Вищої ради правосуддя: дис. ... д-ра філософії за спеціальністю 081 «Право». Вінниця, 2020. 247 с.