

УДК 342.922

**Сергій Войнолович,***здобувач Інституту законодавства  
Верховної Ради України*

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ КАДРОВОГО КОМПЛЕКТУВАННЯ СУДДІВ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

*У статті розглянуто можливі наслідки запровадження спеціалізації в системі судової влади, зокрема в її адміністративній складовій. При цьому основну увагу приділено вивченню питання кадрового комплектування суддів у місцевих загальних судах як адміністративних судах.*

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, спеціалізовані суди, кадрові питання.

**Постановка проблеми.** Підвищення якості здійснення правосуддя має загальнодержавне значення, а питання розвитку і вдосконалення здійснення судочинства в країні постійно вивчається юристами, науковцями і, взагалі, багатьма звичайними громадянами, небайдужими до способу організації і побудови в державі системи судової гілки влади. Водночас у результаті аналізу наукових праць останніх років встановлено, що тематика кадрового комплектування суддів адміністративних судів залишається мало дослідженою і потребує більшого наукового вивчення.

**Аналіз останніх досліджень.** За напрямом даного питання відсутні комплексні праці щодо судово-правового дослідження. Зазначимо, що проблеми кадрового забезпечення адміністративних судів привертати значну увагу таких науковців, як: Ю. С. Педько, О. Г. Свида, Я. В. Лазур, І. В. Шруб та ін.

**Метою статті** є аналіз і вдосконалення механізму кадрового комплектування суддів в місцевих загальних судах як адміністративних судах, а також підготовка пропозицій щодо покращення його ефективності.

**Виклад основного матеріалу.** Як зазначає І. В. Шруб, сьогодні недостатньо розробленими залишаються більшість практичних питань, які стосуються організаційного, кадрового, матеріально-технічного та іншого забезпечення функціонування адміністративних судів. Нерозробленість зазначених проблем у теорії негативно позначається на правотворчій діяльності, зумовлює прийняття невиважених, недосконалих і супер-

ечливих правових актів. Унаслідок цього знижується ефективність розгляду адміністративних справ, гальмується процес створення адміністративних судів, комплектування їх висококваліфікованими кадрами, забезпечення належними приміщеннями та фінансуванням [1, с. 4].

Проблема якісного комплектування суддівського корпусу існувала завжди, але особливо актуальною вона стала в сучасних умовах, коли значно змінилися суспільно-економічні відносини, відбувається процес розбудови правової держави зі змінами чинного законодавства. За цих умов одним із ключових напрямів кадрової політики має стати розробка і впровадження нових підходів до підбору і розстановки суддівських кадрів. Цей процес передбачає виявлення, вивчення, оцінку професійно значущих якостей і здібностей, професійне навчання як кандидатів, так і діючих суддів [2, с. 80].

При цьому відправним пунктом, на який у даному аспекті слід звернути увагу, є те, що система місцевих адміністративних судів має змішану форму спеціалізації. Тобто особливість адміністративного судочинства полягає в тому, що справи адміністративної юрисдикції у першій інстанції можуть розглядати як звичайні місцеві адміністративні суди, так і власне спеціалізовані суди – окружні адміністративні суди. Отож і кадрова підготовка «суддів-адміністративістів» матиме деякі особливості.

Так, у ч. 1 ст. 18 та ч. 2 ст. 22 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон) визначено, що суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про

адміністративні правопорушення [3]. Водночас ч. 3 ст. 21 цього ж Закону передбачено, що місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, передбачені процесуальним законом. Таким процесуальним законом виступає Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Крім того, виходячи з положень ст. 18 КАС України вбачається, що залежно від предмета адміністративного спору система адміністративних судів першої ланки представлена місцевими окружними судами та місцевими загальними судами [4]. Тобто в системі адміністративного судочинства України поряд зі спеціалізованими (адміністративними) судами в якості адміністративних судів діють також і місцеві загальні суди. У цьому і полягає особливість адміністративної юстиції України: вона одночасно втілена у формі «внутрішньої» спеціалізації суддів (розподіл однотипних категорій судових спорів відбувається між окремими суддями в середині одного суду) та «зовнішньої» спеціалізації судів (розмежування судів за видами юрисдикцій).

З даного приводу Л. Зуєвич зазначає, що це пояснюється прагненням сприяти більш зручному і швидкому розгляду справ високопрофесійними суддями, які спеціалізуються на певній галузі права і, отже, орієнтуються в найменших нюансах вирішення спорів певної категорії [5].

Враховуючи викладене, слід зауважити, що діяльність «законотворців» потребує дещо більшої уваги у напрямі кадрового укомплектування адміністративних судів (до категорії яких насамперед належать місцеві загальні суди) суддями, які за напрямом своєї роботи будуть спеціалізуватись на розгляді справ адміністративного судочинства серед інших видів судових справ, які надходять до суду (кримінальних, цивільних та справ про адміністративні правопорушення). Отже, до такої категорії суддів із «внутрішньою» спеціалізацією на адміністративних справах має висуватись особлива професійна вимога: вони мають бути не лише «служителями Феміди», але до того ж іще бути спеціалістами насамперед у сфері адміністративного процесу, який досить тісно пов'язаний з публічними галузями права.

Окремою зазначимо, що державною установою, яка покликана здійснювати підготовку висококваліфікованих кадрів для судової системи країни, є Національна школа суддів України. При цьому Національна школа суддів України є державною установою зі спеціальним статусом, яка утворена на базі Академії суддів України при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України (далі –

Комісія) і забезпечує підготовку майбутніх кадрів для судової системи країни, а також здійснює науково-дослідну діяльність відповідно до напрямку своєї роботи. Національна школа суддів України здійснює свою діяльність відповідно до цього Закону та статуту, затвердженого Комісією [3]. Крім того, згідно зі статтею 91 Закону у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року, Національна школа суддів України здійснює також: спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді; підготовку суддів, яких призначено на посаду судді вперше, безстроково та призначено на адміністративні посади в судах; періодичне навчання суддів з метою підвищення рівня кваліфікації; проведення курсів навчання, визначених дисциплінарним органом, для підвищення кваліфікації суддів, які тимчасово відсторонені від здійснення правосуддя; підготовку працівників апаратів судів та підвищення їхньої кваліфікації; проведення наукових досліджень з питань удосконалення судового устрою, статусу суддів і судочинства; вивчення міжнародного досвіду організації діяльності судів; науково-методичне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, Комісії та Вищої ради юстиції [6].

Крім того, у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 роки, схваленій Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015, наголошено на необхідності комплексного зміцнення потенціалу Національної школи суддів України та системи підготовки суддів [7].

Разом із тим Закон закріпив статус Комісії як постійно діючого органу в системі судоустрою України. До цього часу Комісія діяла на громадських засадах. Визначений правовий статус Комісії створив умови для забезпечення стабільного, своєчасного та якісного наповнення судів професійними кадрами, ефективного й об'єктивного розгляду питань про дисциплінарну відповідальність суддів. Крім того, відповідно до цього ж Закону Комісією було наділено повноваженнями добору суддів, спеціальної підготовки суддів та дисциплінарного провадження щодо них [3].

Статтею 55 Закону визначено, що суддя, призначений на посаду судді вперше, проходить щорічну підготовку у Національній школі суддів України, а суддя, який обіймає посаду судді безстроково, проходить підготовку у Національній школі суддів України не менше ніж раз на три роки.

Крім того, статтею 87 цього ж Закону передбачено, що для підтримання кваліфікації суддя зобов'язаний проходити підготовку у

Національній школі суддів України, яка у свою чергу проводить підготовку суддів для підтримання кваліфікації відповідно до необхідності вдосконалення їхніх знань, вмінь і навичок залежно від досвіду роботи суддів, рівня і спеціалізації суду, де вони працюють, а також з урахуванням їхніх індивідуальних потреб.

Із цією метою Національна школа суддів України організовує для суддів стандартизовані Програми підготовки за напрямом загальної, адміністративної і господарської юрисдикції, а також тренінги для викладачів. При цьому Програма підготовки за напрямом адміністративної юрисдикції передбачена лише для суддів окружних адміністративних судів, призначених на посаду вперше (1-3 роки роботи та 4-5 років роботи), і для суддів окружних адміністративних суддів, призначених на посаду безстроково. Крім того, Програма підготовки суддів місцевих загальних судів, призначених на посаду судді вперше (1-3 роки роботи та 4-5 років роботи), передбачає тематику лекцій і тренінгів із різних галузей права, які досить віддалені від публічних [8].

Призначення на посаду судді вперше (строком на п'ять років) здійснюється виключно в порядку, визначеному цим же Законом (ст. 66), і включає 15 стадій, починаючи від прийняття Комісією рішення про оголошення добору кандидатів на посаду судді з урахуванням прогнозованої кількості вакантних посад суддів і закінчуючи прийняттям Президентом України рішення про призначення кандидата на посаду судді. Слід також наголосити, що серед цих стадій слід виділити такі, що по суті можуть бути оціночними або ж такими, що характеризують рівень особистої професійної підготовленості майбутнього кандидата (ст. ст. 66, 68). Зокрема, до них належать: складення особою, допущеною до участі у доборі, відбіркового іспиту; проходження спеціальної підготовки; складення кваліфікаційного іспиту та встановлення його результатів.

Із цього приводу зауважимо, що, тоді як відбірковий іспит проводиться Комісією у формі анонімного тестування з метою перевірки рівня загальних теоретичних знань кандидата на посаду судді в галузі права, спеціальна підготовка кандидата на посаду судді включає теоретичну та практичну підготовку судді в Національній школі суддів України, а складання кваліфікаційного іспиту є свого роду підсумком спеціальної підготовки кандидата і полягає у виявленні належних теоретичних знань та рівня професійної підготовки кандидата на посаду судді, а також ступеня його здатності здійснювати правосуддя (ст. ст. 69, 71) [3].

Крім того, кваліфікаційний іспит проводиться у формі анонімного тестування та виконання анонімно письмового практичного завдання з метою виявлення у кандидата рівня знань, практичних навичок та умінь застосування закону і ведення судового засідання. Порядок складення кваліфікаційного іспиту, методика оцінювання кандидатів визначаються відповідним Положенням, яке затверджено рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 10 липня 2013 року [9].

Так, відповідно до п. п. 1. 2, 3.1-3.3, 3.10, 3.11 та 6.11 Положення кваліфікаційний іспит проводиться з метою об'єктивної оцінки належних теоретичних та практичних знань кандидатів у галузі права, рівня їх професійної підготовки, ступеня готовності здійснювати правосуддя з питань юрисдикції відповідного суду, а також оцінки їхніх особистих та моральних якостей. Розробка тестових запитань для тестування здійснюється на основі Програми письмового анонімного тестування кандидатів на посаду судді щодо виявлення належних теоретичних знань та рівня професійної підготовки на стадії проведення кваліфікаційного іспиту, яка затверджується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Для формування конкретного варіанту тесту, який виконуватимуть кандидати, за допомогою спеціального програмного комплексу із тестової бази за принципом випадковості відбирається 80 тестових запитань із 8 різних дисциплін: адміністративне право, адміністративний процес, кримінальне право, кримінальний процес, цивільне право, цивільний процес, господарське право та господарський процес. Для формування конкретних практичних завдань, які виконуватимуть кандидати на іспиті, за допомогою спеціального програмного комплексу з бази практичних завдань за принципом випадковості відбираються 4 модельні судові справи (по одній модельній справі з кожної спеціалізації судів загальної юрисдикції) з питань юрисдикції відповідного суду.

Практичне завдання виконується протягом двох днів. Розробка модельних судових справ для виконання кандидатами практичного завдання здійснюється відповідно до спеціалізації судів загальної юрисдикції. Виконання практичного завдання полягає у вирішенні кандидатом запропонованої йому модельної судової справи з питань юрисдикції відповідного суду шляхом складення проекту процесуального документа у формі рішення (цивільна та господарська спеціалізація), постанови (адміністративна спеціалізація), вироку (кримінальна спеціалізація) на основі

передбачених конкретних вихідних даних та відповідно до кваліфікаційних вимог [9].

Як впливає з наведеного, мова про те, що або спеціальна підготовка, або ж кваліфікаційний іспит (тест і практичне завдання) якимось чином за своєю суттю торкаються «внутрішньої» судової спеціалізації у майбутніх суддів, тут взагалі не ведеться, а тому й немає відповідної вимоги щодо наявності у кандидата спеціальних знань і вмінь з адміністративного судочинства перед призначенням його на посаду судді місцевого загального суду, де він буде залучатись до розгляду лише справ адміністративної юрисдикції. Тобто фактично перед призначенням на посаду судді за результатами пройдені спеціальної підготовки кандидат складає кваліфікаційний іспит лише з питань юрисдикції відповідного суду. Тобто кваліфікаційний іспит для кандидата до окружного адміністративного суду складається з питань лише адміністративного судочинства, а для кандидата до місцевого загального суду – з питань, які пов'язані з трьома видами судочинства: цивільним, кримінальним та адміністративним.

Таким чином, досвід роботи Національної школи суддів показує, що на відміну від суддів окружних адміністративних судів судді місцевих загальних судів із «внутрішньою» спеціалізацією свою професійну майстерність із застосування КАС України «відточують» уже безпосередньо в ході своєї роботи. Із цією метою судді періодично беруть участь у різного роду тренінгах, лекційних і семінарських заняттях, які організовує і проводить Національна школа суддів. Навіть для підтримання власної кваліфікації суддя в подальшому має проходити відповідну підготовку у Національній школі суддів України залежно від досвіду роботи суддів, рівня і спеціалізації суду, тобто відповідно до «зовнішньої» спеціалізації суду, де він, суддя, працюватиме.

Крім того, виходячи з норм, що визначають предметну підсудність різних категорій справ (адміністративної, цивільної, кримінальної юрисдикції, господарської юрисдикції тощо), суддя в ході здійснення судочинства має оперувати процесуальним законом лише з юрисдикції відповідного суду (ст. 18 КАС України, ст. 123 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 32, 33 Кримінального процесуального Кодексу України, ст. 13 Господарсько-процесуального кодексу України) [10; 11; 12]. Тобто в місцевому загальному суді коло таких справ досить широке, отож і вимогливість до рівня знань і вмінь судді із застосування процесуального законодавства має також бути вищому рівні, ніж у їх колег, наприклад в окружних адмі-

ністративних судах. При цьому юрисдикція окружних адміністративних суддів чітко визначена – спеціалізація суддів тільки на розгляді справ адміністративної юрисдикції.

### Висновки

Такі основоположні принципи ефективного судового захисту, як досконала організація й ефективне функціонування судової системи, незалежність суддів від «зовнішнього» втручання в їхню діяльність та багато інших процесуальних гарантій неупередженого судочинства, будуть зведені нанівець без належного кадрового комплектування судової системи судьями-професіоналами своєї справи. Отже, в даному аспекті питанню підготовки професійних кадрів, які в подальшому будуть безпосередньо здійснювати правосуддя (майбутніх суддів) в місцевих загальних судах як адміністративних судах, має приділятися основна увага уряду.

Автором, у свою чергу, пропонуються такі вимоги до кадрової підготовки суддів місцевих адміністративних судів. Так, перед призначенням на посаду судді за результатами пройдені спеціальної підготовки доцільно було би, щоб кандидат складав кваліфікаційний іспит з питань, які стосуються не тільки юрисдикції відповідного суду, а й з питань, які насамперед відповідатимуть спеціалізації за відповідним напрямом його подальшої роботи, тобто «внутрішній» спеціалізації суддів в межах одного суду. З даного приводу нормативні зміни доцільно було би внести у відповідні статті Розділу IV Закону, який і регламентує порядок зайняття посади судді суду загальної юрисдикції, а саме у статті 66, 71 та 72.

### Список використаних джерел:

1. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Шруб. – Київ, 2009. – 22 с.
2. Академія прокуратури України (збірник наукових праць) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-book-185.html>.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
5. Зуєвич Л. Юрисдикційні перетини судової реформи / Л. Зуєв // Закон і бізнес. – 2010. – № 39 (974) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/680-yurisdikiyni\\_perehrestya\\_sudovoi\\_reformi.html](http://zib.com.ua/ua/680-yurisdikiyni_perehrestya_sudovoi_reformi.html).

6. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/192-19>

7. Указ Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.

8. Офіційний сайт Національної школи суддів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nsj.gov.ua/ua/training/>.

9. Положення про порядок складення кандидатами на посаду судді кваліфікаційного іспиту та

методику його оцінювання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vkksu.gov.ua/ua/dobir-kandidativ-na-posadu-suddi-vpershe/documents-pp/polozhenniasep/>.

10. Цивільний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

11. Господарський процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.

12. Кримінальний процесуальний Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

*В статье рассмотрены возможные последствия введения специализации в системе судебной власти, в частности в ее административной составляющей. При этом основное внимание уделено изучению вопроса кадрового комплектования судей в местных общих судах как административных судах.*

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, специализированные суды, кадровые вопросы.

*The article examines the possible implications of specialization in the judicial system, including its administrative component. This study focuses on the question of recruitment of staff of judges in local general courts as administrative courts.*

**Key words:** administrative law, specialized courts, staffing issues.

