

УДК 344.21

**ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ
ПРИЙНЯТТЯ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В СУДОВІ ОРГАНИ****A GENERAL DESCRIPTION OF THE ADMINISTRATIVE
PROCEDURE THE ADOPTION OF THE CIVIL SERVICE IN THE JUDICIARY****Золотарьова Я.С.,***здобувач кафедри адміністративного права
Інституту права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом*

На основі чинної законодавчої бази, аналізу бачення цього питання правознавцями здійснено комплексний підхід до аналізу адміністративної процедури прийняття на державну службу в судові органи з урахуванням потреб формування в Україні професійної та політично нейтральної державної служби відповідно до європейських стандартів управління, а також надано пропозиції та окреслено шляхи щодо їх вирішення.

Ключові слова: елементи процедури, службова кар'єра, конкурсна основа, процедура відбору кадрів, повноваження судді.

На основании действующей законодательной базы, анализа видения данного вопроса правоведами осуществлен комплексный подход к анализу административной процедуры принятия на государственную службу в судебные органы с учетом потребностей формирования в Украине профессиональной и политически нейтральной государственной службы в соответствии с европейскими стандартами управления, а также предоставлены предложения и определены пути их решения.

Ключевые слова: элементы процедуры, служебная карьера, конкурсная основа, процедура отбора кадров, полномочия судьи.

On the basis of the current legal framework, analysis of the vision of the issue lawyers implemented a comprehensive approach to the analysis of administrative procedures for adoption to the public service in the judiciary with regard to the needs of formation in Ukraine of a professional and politically neutral civil service in accordance with the European standards of management and were given suggestions and the ways to solve them.

Key words: elements of procedure, service career, competitive basis, procedure for the selection of personnel, powers of judge.

Постановка проблеми. У нашій державі проходження державної служби в цілому й у судових органах зокрема є складним правовим явищем і пов'язане з комплексом соціально-економічних стосунків. Адже більша частина концептуальних засад реформування державної служби досі не реалізована навіть на законодавчому рівні, не кажучи вже про їх впровадження в практику. Зокрема, це стосується забезпечення конкурсності, об'єктивності, прозорості та гласності під час прийняття на державну службу та просування по державній службі; правової захищеності та політичної нейтральності державних службовців; професійної підготовки кадрів для державної служби тощо.

Однією з причин такого стану речей, на наш погляд, є відсутність у вітчизняній науці сталого розуміння ключових аспектів проходження державної служби, зокрема

належного порядку проведення конкурсів на посади державних службовців, оцінювання діяльності державних службовців під час здійснення ними службової кар'єри, застосування підстав припинення державно-службових відносин тощо. Така невизначеність зумовлює як недосконалість чинного законодавства, так і недостатню якість проектів нормативно-правових актів, які пропонуються до розгляду.

Таким чином, одним з основних завдань вітчизняної науки адміністративного права сьогодні є подальше доктринальне осмислення загальних засад проходження державної служби в судових органах з урахуванням потреб формування в Україні професійної та політично нейтральної державної служби відповідно до європейських стандартів управління.

Стан дослідження. Слід зазначити, що вивченню різних аспектів правового регулювання проходження державної служби в Україні приділяли увагу В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, А.Т. Комзюк, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришко, О.В. Петришин, В.Ф. Сіренко, В.П. Тимошук, Ю.С. Шемшученко, М.К. Якимчук та інші.

Виклад основного матеріалу. Проте, на нашу думку, стосовно змісту елементів процедури проходження державної служби в цілому та в судових органах зокрема серед науковців на сьогодні немає єдності поглядів. Отже, на основі чинної законодавчої бази, аналізу бачення цього питання правознавцями ми спробуємо здійснити комплексний підхід до аналізу адміністративної процедури прийняття на державну службу в судові органи та з'ясуємо відповідність нормативно-правової бази щодо вказаної процедури критеріям міжнародних стандартів.

Загалом процес проходження державної служби в судових органах складається з низки ключових моментів, які в сукупності складають процес перебування державного службовця на посаді. Структура проходження державної служби складається із системи основних взаємопов'язаних, взаємозумовлених і взаємодоповнюючих елементів, а саме: а) прийняття на державну службу та складання присяги державного службовця; б) просування по службі; в) припинення державної служби [1].

Проходження державної служби – це безперервний, тривалий процес, який починається з виникнення відповідних державно-службових відносин, тобто з моменту прийняття на державну службу, триває під час перебування на державній службі (включаючи переміщення по службі, атестацію тощо) та закінчується їх припиненням. Основні процедури проходження державної служби в судових органах мають бути ретельно регламентовані [2]. Без дотримання нормативних вимог, що пред'являються до різних процедур, важко забезпечувати високий рівень організації служби й ефективність управлінської діяльності.

Як і будь-яке системне явище, процедура прийняття на державну службу в судові органи включає в себе сукупність певних елементів, які пов'язані між собою та проходження яких у межах цієї процедури є обов'язковим для всіх осіб, які мають намір поступити на службу до судових органів.

Якщо звернутися до Закону України «Про державну службу», то можна зазначити, що ним передбачено такі елементи процедури прийняття на державну службу: проведення конкурсу (ч. 1 та 2 ст. 15), проходження спеціальної перевірки (ч. 6 ст. 15), прийняття присяги (ст. 17), випробування під час прийняття на державну службу (ст. 18), стажування (ст. 19) [3].

Процедури прийняття на державну службу регулюються значним колом законодавчих та підзаконних правових актів, це обумовлено двома аспектами: 1) статусом посади, на яку призначається кандидат; 2) можливістю керівника органу (у передбачених випадках), не застосовуючи конкурсну процедуру, призначити на посаду певного кандидата. Отже, можна зазначити, що в системі державної служби призначення на посади може відбуватися за конкурсом, поза конкурсом та шляхом обрання до органу місцевого самоврядування [2].

Звернемося до аналізу законодавства, яке регулює процедуру прийняття на державну службу в судові органи.

Так, відповідно до ст. 127 Конституції України (зі змінами від 22 лютого 2014 р.) та ст. 65 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» на посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років та володіє державною мовою [4; 5].

На нашу думку, у чинному законодавстві потребує уточнення питання щодо вищої освіти. Зокрема, відповідно до ст. 5 Закону України «Про вищу освіту» «підготовка фахівців із вищою освітою здійснюється за відповідними освітньо-професійними, освітньо-науковими, науковими програмами на таких рівнях вищої освіти: початковий рівень (молодший бакалавр) вищої освіти; перший (бакалаврський) рівень; другий (магістерський) рівень; третій (освітньо-науковий) рівень (доктор філософії); науковий рівень (доктор наук) [6]. Слід зауважити, що Закон України «Про судоустрій і статус суддів» не визначає, який саме освітньо-кваліфікаційний рівень повинен мати кандидат на посаду судді. Тобто якщо трактувати зазначений закон широко, то це може бути особа як із освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавр, так і магістр.

Крім того, варто звернути увагу на те, що в чинному законодавстві не висвітлено поняття «юридична освіта». Перелік спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями, встановлюється Кабінетом Міністрів України. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2006 р. № 1719 «Про перелік напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра» [7] та Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 787 «Про затвердження переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра» [8] передбачена така галузь, як «Право», до якої належать такі спеціальності: право (за галузями), правоохоронна діяльність (тільки для спеціалістів і магістрів) та правознавство. Таким чином, можна дійти висновку, що до «юридичної освіти» можуть належати всі перелічені спеціальності. Оскільки Закон України «Про судоустрій і статус суддів» не вказує, які саме спеціальності повинні мати судді, це положення має знайти своє відображення в Положенні про суддів. Зокрема, варто зазначити, що на посаду судді призначаються особи, які мають повну вищу освіту за спеціальністю «Правознавство» або «Правоохоронна діяльність» з освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра.

Не можуть бути рекомендовані на посаду судді такі громадяни: 1) визнані судом обмежено дієздатними або недієздатними; 2) які мають хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню функцій зі здійснення правосуддя; 3) які мають не зняту чи не погашену судимість. Крім того, на посаду судді не може претендувати особа, яку було раніше звільнено з посади судді за порушення присяги, порушення вимог щодо несумісності або у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком, крім випадків визнання в судовому порядку протиправним рішення про звільнення із цих підстав або скасування обвинувального вироку суду [5].

Слід зазначити, що призначення на посаду судді вперше здійснюється виключно в порядку, визначеному Главою 2 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [5], та включає такі стадії:

1) прийняття Вищою кваліфікаційною комісією суддів України рішення про оголошення добору кандидатів на посаду судді з урахуванням прогнозованої кількості вакантних посад суддів;

2) розміщення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на своєму офіційному веб-сайті оголошення про проведення добору кандидатів на посаду судді;

3) подання особами, які виявили намір стати суддею, до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідної заяви та документів;

4) здійснення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України перевірки відповідності осіб, які звернулися із заявою для участі в доборі, установленим цим законом

вимогам до кандидата на посаду судді на основі поданих документів;

5) допуск Вищою кваліфікаційною комісією суддів України осіб, які за результатами перевірки на час звернення відповідають установленим цим законом вимогам до кандидата на посаду судді, до участі в доборі та складенні відбіркового іспиту;

6) складення особою, допущеною до участі в доборі, відбіркового іспиту.

На наш погляд, здійснення якісного відбору кандидатів на службу в судові органи необхідно здійснювати з використанням різних методів відбору, до основних із яких слід віднести такі: анкетування, психологічне тестування, співбесіди, перевірку відомостей, наведених в анкетах та рекомендаціях. Будь-який із наведених методів може бути ефективним лише за умови його чіткої регламентації, вибіркової та індивідуального підходу залежно від посад державних службовців. Крім того, з метою визначення актуальних та ефективних механізмів реалізації відбору та залучення кадрів на державну службу в судові органи України слід запровадити такі заходи, спрямовані на покращення адміністративної процедури відбору кадрів: залежно від видів управлінської діяльності встановити конкретні вимоги до посади судді, використовуючи кваліфікаційні карти та карти компетенції; запровадити метод бальної оцінки рівня ділових, психологічних та фізичних якостей кандидата на посаду судді з використанням спеціальних професіограм.

7) встановлення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України результатів відбіркового іспиту та їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

8) проведення стосовно осіб, які успішно склали відбірковий іспит, спеціальної перевірки в порядку, визначеному законодавством про запобігання корупції;

9) проходження кандидатами, які успішно склали відбірковий іспит та пройшли спеціальну перевірку, спеціальної підготовки; отримання свідоцтва про проходження спеціальної підготовки.

Спеціальна підготовка кандидата на посаду судді включає теоретичну та практичну підготовку судді в Національній школі суддів України. Вона проводиться протягом дванадцяти місяців за рахунок коштів Державного бюджету України. На період проходження кандидатом підготовки за ним зберігається основне місце роботи, виплачується стипендія в розмірі не менше половини посадового окладу судді місцевого суду загальної юрисдикції. Строк проходження спеціальної підготовки в Національній школі суддів України зараховується до стажу роботи в галузі права;

10) складення кандидатами, які пройшли спеціальну підготовку, кваліфікаційного іспиту та встановлення його результатів;

11) зарахування Вищою кваліфікаційною комісією суддів України кандидатів на посаду судді за результатами кваліфікаційного іспиту до резерву на заміщення вакантних посад судді, визначення їх рейтингу, оприлюднення списку кандидатів на посаду судді, включених до резерву та рейтингового списку, на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

12) оголошення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відповідно до кількості наявних вакантних посад судді у місцевих судах загальної юрисдикції конкурсу на заміщення таких посад;

13) проведення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України конкурсу на заміщення вакантної посади судді на основі рейтингу кандидатів, які взяли участь у такому конкурсі, та внесення рекомендації Вищій раді юстиції щодо призначення кандидата на посаду судді.

Хочемо акцентувати увагу на тому, що на сьогодні в законодавстві України відсутнє як офіційне тлумачення

поняття «конкурс», так і мета його проведення. В.М. Сороко, наприклад, вважає, що конкурс – це особливий, винятковий порядок підбору кадрів, що містить підвищені вимоги до осіб, які претендують на заміщення вакантної посади [9].

На нашу думку, таке визначення не зовсім повно відображає сутність такої процедури, як конкурс та фактично є наближеним до такого поняття, як випробування. Конкурс – це насамперед процедура, яка дозволяє здійснити оцінку професійних, ділових та особистісних якостей претендента на державну посаду та дозволити серед кола претендентів вибрати найбільш професійну, досвідчену особу [10]. Таким чином, проходження конкурсу в судових органах – це процедура, яка включає в себе сукупність послідовно здійснюваних дій щодо оцінки професійних, ділових та особистісних якостей кандидата. Основна мета цього етапу процедури прийняття на державну службу до судових органів – мінімізація впливу суб'єктивного фактора на вибір найбільш достойного та потенційно ефективного кандидата на зайняття вакантної посади в судовому органі.

Аналіз законодавства, яке регулює проведення конкурсу в судових органах, дозволяє виокремити характерні ознаки доцільності його проведення: конкурс є одним з ефективних правових засобів забезпечення професійними, висококваліфікованими кадрами; проведення конкурсного відбору дозволяє створити конкурентне середовище серед кандидатів на заміщення вакантної посади та рівні умови заміщення посади; конкурс сприяє підвищенню професійного рівня державних службовців, стимулює до оволодіння новими знаннями та активізує самоосвіту.

Незважаючи на те, що в правових актах судових органів України передбачено досконалу процедуру, яка дозволяє на високому рівні проводити конкурс на заміщення вакантних посад, на жаль, «de facto» наявні певні недоліки організації її проведення. Зокрема, це стосується термінів опублікування оголошення про проведення конкурсу, формальне його проведення, наприклад, якщо на заміщення посади претендує лише одна особа. Крім того, у порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців у судових органах слід чітко визначити правові наслідки прийняття рішень конкурсної комісії за наслідками проведення конкурсу. Недосконалість правового визначення рішень, які приймаються конкурсною комісією, в окремих випадках створюють певну невизначеність у діях керівництва та сприяють існуванню випадків, коли рішення конкурсної комісії не стають обов'язковими для керівництва суду.

На наше переконання, проведення конкурсу на заміщення вакантних посад до судових органів не тільки дозволяє створити рівні умови для вступу на державну службу до судових органів, але й перевірити рівень професіоналізму кандидата на посаду та встановити, чи володіє претендент певними знаннями та навичками, які дозволять ефективно виконувати обов'язки за посадою. Однак за наявності всіх позитивних моментів доцільності проведення конкурсу на заміщення вакантних посад конкурс дозволяє оцінити лише професійні якості кандидата на посаду, але не його моральні та ділові. У зв'язку із цим ще раз слід наголосити на доцільності удосконалення проведення психологічного відбору кандидатів на службу в судові органи, проведення з ними тестувань, які б дозволили також оцінити моральні якості претендента на посаду.

14) розгляд Вищою радою юстиції питання про дотримання визначеної цим законом процедури на стадіях та внесення подання Президентів України про призначення кандидата на посаду судді;

15) прийняття Президентом України рішення про призначення кандидата на посаду судді.

Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України на підставі та в межах подання Вищої ради юстиції. Суддя призначається указом не пізніше тридцяти

днів із дня отримання відповідного подання Вищої ради юстиції. Особа, уперше призначена на посаду судді, набуває повноважень судді після складення присяги судді.

Висновки. Враховуючи викладене, ми дійшли висновку, що адміністративна процедура прийняття на державну службу в судові органи має свої особливості, які полягають у тому, що вона складається з певних елементів (процедур), які включають у себе окремі етапи, склад учасників, підстави та порядок проведення.

Таким чином, процедура прийняття на службу в судові органи є дуже важливою, адже має за мету забезпечити

судові органи України професійними, фізично здоровими, психологічно стійкими працівниками з необхідним рівнем інтелектуального, функціонального стану, здатними належним чином виконувати службові обов'язки.

Недотримання процедури прийняття на державну службу в судові органи призводить до зниження рівня професіоналізму та компетентності працівників, неоднорідності кадрового складу. Як свідчить практика, це у свою чергу призводить до невміння суддями належним чином виконувати службові обов'язки та приймати відповідні рішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. кол. В.Б. Аверянов та ін. – К. : Юридична думка, 2007–. – Т. 1 : Загальна частина. – 2007. – 592 с.
2. Кірмач А.В. Правове регулювання проходження державної служби: європейський досвід та його впровадження в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.В. Кірмач. – К, 2010. – 214 с.
3. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
4. Конституція України (станом на 1 листопада 2010 р. із змінами) – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 88 с.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-УІ // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529.
6. Закон України «Про вищу освіту» // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
7. Про перелік напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2006 р. № 1719 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 50. – Ст. 3333.
8. Про затвердження переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 787 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 67. – Ст. 2406.
9. Оболенський Ю.Б. Проходження державної служби / Ю.Б. Оболенський, В.М. Сороко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cpk.org.ua>.
10. Куйбіда Р.О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи : [монографія] / Р.О. Куйбіда. – К. : Атіка, 2004. – 453 с.