

ПЧЕЛІН В. Б.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
адміністративного права та процесу
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 347.998.8

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ КАДРІВ У СИСТЕМІ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Розглянуто існуючі в правознавстві погляди на зміст та сутність поняття «кадри». Визначено його синонімічний характер із такими категоріями, як «працівники» та «персонал». Проаналізовано теоретичні підходи щодо визначення сутності поняття наведених категорій. Наголошено, що під час визначення сутності кадрів адміністративних судів у більшості випадків обмежуються лише включенням до їх складу суддів. Завдяки аналізу чинного національного законодавства встановлено категорію осіб, які можуть бути також розглянуті як кадри адміністративних судів у системі забезпечення адміністративного судочинства України. Вироблено авторське бачення поняття «кадри адміністративних судів у системі забезпечення адміністративного судочинства України».

Ключові слова: адміністративні суди, адміністративне судочинство, кадри, персонал, працівники, кадрове забезпечення.

Рассмотрены существующие в правоведении взгляды на содержание и сущность понятия «кадры». Определен его синонимический характер с такими категориями как «работники» и «персонал». Проанализированы теоретические подходы к определению сущности понятия приведенных категорий. Отмечено, что при определении сущности кадров административных судов в большинстве случаев ограничиваются лишь включением в их состав судей. Благодаря анализу действующего национального законодательства установлена категория лиц, которые могут быть также рассмотрены как кадры административных судов в системе обеспечения административного судопроизводства Украины. Сформировано авторское видение понятия «кадры административных судов в системе обеспечения административного судопроизводства Украины».

Ключевые слова: административные суды, административное судопроизводство, кадры, персонал, работники, кадровое обеспечение.

The existing in jurisprudence views on the content and essence of the concept of «footage» are examined. Its character synonymous with such categories as «workers» and «staff» is defined. The theoretical approaches to defining the essence of the concept of the above categories are reviewed. It is noted that in determining the nature of the frame of the administrative courts in most cases limited to the inclusion of their panel of judges. Through analysis of existing national legislation we established a category of persons, which can also be viewed as frames of administrative courts in the system of Administrative Procedure of Ukraine. The author proposes the own vision of understanding the concept of «footage of the administrative courts in the system of Administrative Procedure of Ukraine.»

Key words: administrative courts, administrative proceedings, personnel, staff, employees, personnel support.



Вступ. Ефективність здійснення адміністративного судочинства напряду залежить від того, наскільки злагоджено та професійно здійснюють свою діяльність адміністративні суди. У свою чергу, на ефективність діяльності останніх має значний вплив багато суб'єктивних та об'єктивних факторів, провідне місце серед яких посідає те, наскільки повно й якісно здійснюється її забезпечення. При цьому одним із найважливіших видів забезпечення діяльності будь-яких органів державної влади, в тому числі адміністративних судів, виступає кадрове забезпечення. У своєму складі система кадрового забезпечення адміністративного судочинства України містить такий основоположний елемент, як кадри адміністративних судів, визначення поняття та сутності якого має велике значення в контексті встановлення особливостей зазначеної системи в цілому.

Зазначимо, що встановлення сутності кадрового забезпечення адміністративного судочинства було предметом наукових пошуків таких учених-правознавців, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, В.В. Галуцько, В.М. Гарашук, В.І. Кисіль, В.В. Коваленко, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, Т.М. Кравцова, С.О. Кузніченко, Р.О. Куйбіда, Р.С. Мельник, О.М. Музичук, О.М. Пасенюк, В.П. Петков, О.П. Рябченко, О.Ю. Синявська, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко, Є.О. Харитонов, О.І. Харитонova, І.В. Шруб, О.М. Якуба та інші. Проведені вищенаведеними вченими дослідження мають значну наукову цінність, адже висновки та рекомендації, що в них містяться, вплинули як на вдосконалення практичної діяльності адміністративних судів, так і на розвиток її теоретичних засад. Разом із тим, незважаючи на значний вклад вищенаведених та інших дослідників у вирішення даної проблематики, дослідженню сутності кадрів адміністративних судів майже не приділялося уваги, або ж було предметом досліджень у контексті більш широкій науковій проблематики. Тому актуальність визначення поняття та сутності кадрів адміністративних судів у системі адміністративного судочинства України не втрачається й на сьогодні. У першу чергу, наведена позиція обумовлюється наявністю значної кількості точок зору щодо визначення сутності кадрів взагалі й кадрів органів судової влади зокрема, що свідчить про дискусійний характер досліджуваного явища й ускладнює вироблення єдиного підходу до бачення даної проблеми. Окрім цього, актуальність обраної тематики обумовлена значним оновленням законодавства, що регулює вищенаведену сферу суспільного життя, а також проголошенням органами державної влади курсу на реформування судочинства та судової системи в цілому.

Постановка завдання. Метою представленої статті є визначення поняття та сутності кадрів адміністративних судів у системі кадрового забезпечення адміністративного судочинства України з урахуванням точок зору, що вже склалися в цьому напрямку, а також останніх новел законодавства в цій сфері.

Результат дослідження. Так, із семантичного сенсу слово «кадри» можна розтлумачити як основний склад працівників якої-небудь організації, підприємства, установи тощо [5, с. 513]. З етимологічного розуміння слово «кадри» походить з французької мови від слова «cadres», що в буквальному перекладі означає «рама» або «рамка». До французької мови воно потрапило з латинської, де означало буквально «чотирикутник». Саме в такій формі вивішувався в минулому для широкого загалу офіційний список працівників державних установ. За формою чотирикутного документа спочатку список почали іменувати кадром, а потім і тих, хто потрапляв до списку. Так поступово відбулося перенесення значення слова з рамки на документ, а з документа – на його зміст. У першій половині XIX століття слово «кадри» застосовувалося для позначення постійного штату військових підрозділів, що сприяло появі таких понять, як «кадрова армія», «кадровий військовий», «кадровик» тощо [1, с. 185]. При цьому, як зазначає А.В. Перепелиця під час дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання підготовки персоналу для органів внутрішніх справ України, кадри – це категорія управлінської теорії; державно-правовий і соціальний стан працівників; а також соціальне явище [16, с. 38]. Отже, як слідує із аналізу семантичного й етимологічного розуміння слова «кадри» в наведеному вище випадку, його асоціюють із такою категорією, як «працівники».

Через зазначену вище категорію поняття «кадри» розглядають і в науково-правових колах. Так, як зауважує авторський колектив монографії «Управління персоналом органів



внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти)», кадри – це штатні кваліфіковані працівники, що пройшли попередню професійну підготовку та мають спеціальні знання, трудові навички або досвід роботи в обраній спеціальності [14, с. 10–11]. У наведеному вище випадку «кадри» вже визначають не просто як «працівників», а пред'являють до них ще ряд вимог як-то: проходження ними попередньої підготовки й володіння внаслідок цього спеціальними знаннями, навичками, досвідом. Слово «працівник» авторський колектив великого тлумачного словника сучасної української мови тлумачить як член якогось виробничого колективу, особа, яка бере участь у певному трудовому процесі, працює за певним фахом [5, с. 1103]. У контексті вищенаведеного зазначимо, що чинне національне законодавство України [19; 20; 18] визначає сутність поняття «працівників» не однаково, що, як зауважує Л.В. Котова під час дослідження проблем правового статусу працівника як суб'єкта трудового права в умовах ринкових відносин, стає приводом для розбіжностей як серед вчених, так і серед практиків, оскільки позбавлені такої важливої ознаки юридичної техніки, як системна узгодженість нормативного матеріалу [12, с. 13]. Разом із тим зазначимо, що вищенаведені розбіжності не є суттєвими, й за допомогою аналізу нормативних приписів [19; 20; 18], що містять законодавче визначення поняття «працівник», у загальному розумінні зміст його можна розкрити як фізичну особу, яка на підставі трудового договору (контракту) працює на підприємстві, установі, організації чи в фізичній особі, яка використовує найману працю.

Варто зазначити, що визначення поняття «кадри» як працівників не співпадає із його широким розумінням. Зокрема, у своєму дослідженні, що присвячено правовим та організаційним засадам формування й функціонування митних органів України, А.А. Пилипенко звертає увагу на те, що в самому широкому розумінні кадри – це всі працездатні громадяни країни [17, с. 25]. Ми не погоджуємося з вищенаведеною позицією, оскільки не можна розглядати працездатних громадян як «кадри», бо вони можуть ніколи й не вступити в зазначені правовідносини. У такому випадку вони можуть розглядатися лише як кадри перспективні. Більш того, як зауважує О.М. Бандурка в підручнику «Управління в органах внутрішніх справ України», кадри характеризуються, перш за все, чисельністю, яка зумовлена характером, масштабами, складністю, трудомісткістю виробничих процесів, рівнем їх механізації, автоматизації, комп'ютеризації [1, с. 185]. Окрім цього, авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії зазначає, що 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 [25, с. 11]. Отже, найбільш вірним є підхід щодо визначення поняття «кадри» через осіб, які працюють на відповідному підприємстві, установі, організації.

При цьому слід відмітити, що в юридичній енциклопедичній літературі сукупність працівників певної організації (підприємства, установи) розглядають також як персонал (від лат. *persona* – особа). Зокрема, під персоналом розуміють сукупність працівників певної галузі або конкретної юридичної особи, які перебувають в організаційно-правовому зв'язку та забезпечують виконання відповідних функцій і завдань. При цьому складовими персоналу можуть бути окремі групи чи категорії працівників. У складі персоналу виділяються посадові особи, службовці й інші працівники [26, с. 506]. Категорію «персонал» у науково-правових колах також часто ототожнюють з «кадрами». Зокрема, як зауважує М.М. Бурбика під час дослідження організаційно-правових питань роботи з персоналом в органах прокуратури України, в теорії управління та практичній управлінській діяльності поряд із поняттям «кадри», що має вже сталий характер, широко використовується поняття «персонал» [3, с. 13]. Так, на думку О.М. Бандурки, кадри, або персонал являє собою основний штатний склад працівників організації, які виконують різні організаційно-технологічні та виробничо-господарські функції [1, с. 185]. З'ясовуючи теоретичні й організаційно-правові засади адміністративно-правового регулювання трудових відносин в Україні, А. А. Бровій зауважує, що під персоналом, або кадрами слід розуміти основний штатний склад працівників організації, які виконують різні організаційно-технологічні й виробничо-господарські функції та характеризуються, перш за все, професійною підготовленістю й чисельністю,



яка зумовлена характером, масштабами, складністю, трудомісткістю виробничих процесів, рівнем їх механізації, автоматизації, комп'ютеризації [2, с. 92]. П.Б. Коптев у своєму дослідженні, що присвячено з'ясуванню особливостей організаційно-правових засад діяльності підрозділів по роботі з персоналом органів внутрішніх справ, наголошує на тому, що категорії «персонал» і «кадри» означають одне і те ж, тобто усіх працюючих в певній установі, організації, підприємстві тощо [11, с. 34]. На синонімічному характері категорій «кадри», «персонал» і «працівник» наполягає й М.М. Клемпарський у своєму дослідженні, що присвячено встановленню особливостей правового регулювання пенсійного забезпечення працівників органів внутрішніх справ [8, с. 64]. Отже, такі поняття, як «кадри», «працівники» та «персонал» у наведених випадках вживаються в майже однаковому значенні. А тому ми погоджуємося із позицією Н.О. Мельничук, яку вона відстоює у своєму дослідженні, що присвячено з'ясуванню сутності й особливостей правового регулювання випробування при прийнятті на роботу за законодавством України. На думку вченої, головна відмінність між зазначеними вище категоріями з формального боку полягає в їх мовному походженні, але за своєю сутністю вони не мають принципових розбіжностей [15, с. 23–24]. При цьому підтримуємо С.В. Зливко, який, з'ясовуючи сутність правових та організаційних засад діяльності державної кримінальної виконавчої служби України в сучасних умовах, наголошує на тому, що «кадри» – поняття загальне й традиційне, охоплює широкий спектр термінів, які стосуються управління людськими ресурсами [7, с. 148]. Саме тому в рамках представленого наукового дослідження нами використовується термін «кадри».

Зазначимо, що в науково-правових колах, розглядаючи сутність кадрів судових органів, у тому числі й адміністративних судів, відносять до категорії осіб, що входять до складу таких кадрів, лише суддів. Так, досліджуючи стан судових кадрів як фактор, що впливає на ефективність адміністративного судочинства, К.М. Ржепецька зазначає, що сучасна система кадрового забезпечення адміністративних судів представляє собою формування висококваліфікаційного суддівського корпусу. Учена складові елементи такого забезпечення розглядає лише з огляду на забезпечення адміністративних судів суддівськими кадрами [22, с. 420–425]. На думку авторського колективу підручника «Організація судових та правоохоронних органів», кадрове забезпечення судочинства полягає в доборі суддівських кадрів та являє собою сукупність процедур з добору кандидатів на посаду судді на підставі аналізу й оцінки його професійних, особистісних властивостей, ступеню їх відповідності вимогам, встановленим законом, і вибір найбільш підготовлених кандидатів для виконання посадових обов'язків [13, с. 137]. Аналогічної позиції дотримується Є.В. Чаку у своєму дослідженні, що присвячено проблемам кадрового та матеріально-технічного забезпечення адміністративного судочинства. Так само вчений сутність кадрового забезпечення розглядає лише через призму добору суддів адміністративних судів [23, с. 182–186]. І. Винокурова, вивчаючи проблеми кадрового забезпечення адміністративного судочинства, також досліджує їх лише з точки зору добору суддів адміністративних судів [6, с. 78–83]. Схожа до вищенаведених позиція прослідковується в дослідженні І.В. Шруб, що присвячено встановленню особливостей організаційно-правових засад функціонування адміністративних судів в Україні [24, с. 117–138]. Не викликає сумніву, що питання, пов'язані із добором суддів адміністративних судів, є найважливішим аспектом кадрового забезпечення. Однак, на нашу думку, розгляд кадрового забезпечення адміністративного судочинства лише з точки зору вищенаведеного аспекту є занадто вузьким, оскільки кадри адміністративних судів не обмежуються лише суддівським корпусом.

Так, як визначено в ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2007 року (далі – КАС України), адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому законодавством [9]. При цьому з аналізу положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року слідує, що в складі кожного суду загальної юрисдикції функціонує його апарат, на який законодавством покладено завдання із здійснення організаційного забезпечення діяльності відповідного суду. В апаратах судів загальної юрисдикції можуть створюватися



управління, відділи, що здійснюють свої функції на підставі положень, які затверджуються керівником апарату відповідного суду. До штату апарату суду входять: секретарі судового засідання, наукові консультанти, судові розпорядники [21]. У контексті вищенаведеного слід відмітити те, що такі працівники апарату суду, як судові розпорядники та секретарі судового засідання відіграють велику роль у діяльності з розгляду та вирішення адміністративних справ. Як зауважує авторський колектив навчального посібнику «Адміністративний процес України», секретар судового засідання та судовий розпорядник здійснюють функції обслуговування адміністративного процесу. Учені наголошують на тому, що головною особливістю адміністративної процесуальної правосуб'єктності вищенаведених учасників є те, що їх участь в адміністративному процесі обумовлена, по-перше, необхідністю виконання покладених на них законодавством обов'язків, по-друге, вони абсолютно позбавлені юридичної зацікавленості в результатах вирішення адміністративної справи [10, с. 182]. На важливості участі вищенаведених осіб в адміністративному судочинстві може також вказати перелік функцій, які вони здійснюють у межах таких правовідносин. Так, відповідно до ст. 63 КАС України секретар судового засідання здійснює судові виклики та повідомлення; перевіряє наявність і з'ясовує причини відсутності осіб, яких було викликано до суду, й доповідає про це головуючому; забезпечує контроль за повним фіксуванням судового засідання технічними засобами; веде журнал судового засідання; оформляє матеріали адміністративної справи; виконує інші доручення головуючого в справі. У свою чергу, з аналізу ст. 64 КАС України слідує, що судовий розпорядник забезпечує належний стан зали судового засідання та запрошує до неї учасників адміністративного процесу; оголошує про вхід суду до зали судового засідання та вихід суду із неї; слідує за дотриманням порядку особами, присутніми в залі судового засідання; приймає від учасників адміністративного процесу й передає документи та матеріали суду під час судового засідання; виконує розпорядження головуючого про приведення до присяги перекладача, експерта; запрошує до зали судового засідання свідків і виконує розпорядження головуючого про приведення їх до присяги; виконує інші розпорядження головуючого, пов'язані із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи [9].

Висновки. Таким чином, на підставі вищенаведеного здається можливим стверджувати, що кадри адміністративних судів не слід ототожнювати лише із суддями. А тому під кадрами адміністративних судів у системі кадрового забезпечення адміністративного судочинства 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 юрисдикції адміністративних судів, а також на забезпечення такої діяльності шляхом обслуговування даного процесу.

Список використаних джерел:

1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України / О.М. Бандурка. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
2. Бровій А.А. Адміністративно-правове регулювання трудових відносин в Україні: теоретичні та організаційно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.А. Бровій. – К., 2009. – 242 с.
3. Бурбика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.М. Бурбика. – Х., 2007. – 191 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.] – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
6. Винокурова І. Проблеми кадрового забезпечення адміністративного судочинства / І. Винокурова // Вісник національної академії прокуратури України. – 2009. – № 4. – С. 78–83.
7. Зливко С.В. Правові та організаційні засади діяльності державної кримінально-виконавчої служби України сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / С.В. Зливко. – Ірпінь, 2010. – 241 с.



8. Клемпарський М.М. Правове регулювання пенсійного забезпечення працівників органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / М.М. Клемпарський. – Х., 2004. – 224 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України : від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
10. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / [А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник]. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
11. Коптев П.Б. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів по роботі з персоналом ОВС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / П.Б. Коптев. – Х., 2006. – 212 с.
12. Котова Л.В. Проблеми правового статусу працівника як суб'єкта трудового права в умовах ринкових відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Л.В. Котова. – Луганськ, 2009. – 201 с.
13. Марочкін І.Є. Організація судових та правоохоронних органів : [підруч. для студ. юрид. спеціальностей вищих навч. закладів] / [І.Є. Марочкін, Н.В. Сібільова]. – Х., 2007. – 528 с.
14. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти) / Н.П. Матюхіна. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 287 с.
15. Мельничук Н.О. Правове регулювання випробування при прийнятті на роботу за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Н.О. Мельничук. – К., 2006. – 196 с.
16. Перепелиця А.В. Адміністративно-правове регулювання підготовки персоналу для органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Перепелиця. – Львів, 2009. – 272 с.
17. Пилипенко А.А. Правові та організаційні засади формування і функціонування персоналу митних органів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.А. Пилипенко. – Дніпропетровськ, 2007. – 232 с.
18. Про охорону праці : Закон України : від 14 жов. 1992 р. № 2694-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
19. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України : від 3 бер. 1998 р. № 137/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.
20. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України : від 15 верес. 1999 р. № 1045-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
21. Про судоустрій і статус суддів : Закон України : від 7 лип. 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.
22. Ржепецька К.М. Стан судових кадрів, як фактор, що впливає на ефективність адміністративного судочинства / К.М. Ржепецька // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23(62). – № 1. 2010. – С. 420–425.
23. Чаку Є.В. Проблеми кадрового та матеріально-технічного забезпечення адміністративного судочинства / Є.В. Чаку // Право і суспільство. – 2012. – № 2. – С. 182–186.
24. Шруб І.В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.В. Шруб. – К., 2009. – 346 с.
25. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 3 : К – М. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2001. – 792 с.
26. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 4 : Н – П. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2002. – 720 с.

