

УДК 35.07:005.591.4(477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.4.10>

Юшно Ірина Валеріївна,

аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ЗМІН У СИСТЕМІ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ

INSTITUTIONAL FUNDAMENTALS OF PUBLIC MANAGEMENT CHANGES IN THE SYSTEM OF JUDICIARY IN CONDITIONS OF CONSTITUTIONAL REFORM

У статті здійснено комплексний аналіз особливостей реалізації реформи органів судової влади в Україні в контексті конституційної реформи та загальної трансформації публічного управління. Розглянуто особливості становлення системи судової влади в історичному контексті на території сучасної України та у період 1996–2021 років. Досліджені базові засади судової реформи в Україні в умовах змін до Конституції 2004–2021 рр. Охарактеризовані новели вітчизняного законодавства у сфері здійснення правосуддя на етапах конституційної реформи.

Встановлено, що однією з найважливіших функцій держави є формування дієвої системи судової влади, що забезпечує отримання прав і свобод громадян, інтересів фізичних та юридичних осіб. Доведено, що реформування судової влади, пов'язане із внесенням змін до Конституції України (щодо правосуддя), прийняттям нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів», актуалізувало доцільність аналізу проблеми правового забезпечення правосуддя в Україні, процесів презавантаження влади в Україні. На цій основі доведено, що в умовах сучасного реформування публічного управління виникає потреба в оновленні національного законодавства, що регулює діяльність судових органів, забезпечує трансформаційні зміни у системі судочинства.

Сформульовано структуру та запропоновано результати наукового дослідження, розроблено пропозиції щодо мінімізації сучасних правових та організаційних проблем проведення судової реформи в умовах змін до Конституції України. У процесі проведення дослідження визначено напрями організації судової системи в Україні в контексті реалізації європейських стандартів здійснення правосуддя, організації судового самоврядування, організації діяльності апаратів судів щодо забезпечення реалізації напрямів конституційної реформи. Наводиться теоретичне узагальнення та вирішення наукового завдання, що полягає у формулюванні теоретично та практично обґрунтованих висновків щодо організації роботи апарату суду в системі організаційного забезпечення судової діяльності у контексті конституційних змін.

Ключові слова: адміністративна реформа, держава, органи влади, публічне управління, судова влада, судова реформа.

The article provides a comprehensive analysis of the peculiarities of the reform of the judiciary in Ukraine in the context of constitutional reform and the general transformation of public administration. The peculiarities of the formation of the judiciary in the historical context on the territory of modern Ukraine and in the period 1996–2021 are considered. The basic principles of judicial reform in Ukraine in the conditions of changes to the Constitution of 2004–2021 are investigated. Novelities of the domestic legislation in the field of administration of justice at the stages of constitutional reform are characterized.

It is established that one of the most important functions of the state is the formation of an effective system of the judiciary, which ensures respect for the rights and freedoms of citizens, the interests of individuals and legal entities. It is proved that the reform of the judiciary related to amendments to the Constitution of Ukraine (on justice), the adoption of a new version of the Law of Ukraine “On the Judiciary and the Status of Judges” has updated the feasibility of analysing the legal framework of justice in Ukraine. On this basis, it is proved that in the conditions of modern public administration reform there is a need to update the national legislation that regulates the activities of the judiciary, provides transformational changes in the judicial system.

The structure and results of scientific research are formulated, the offers on minimization of modern legal and organizational problems of carrying out judicial reform in the conditions of changes to the Constitution of Ukraine are developed. In the course of the research the directions of organization of the judicial system in Ukraine in the context of realization of European standards of administration of justice, organization of judicial self-government, organization of activity of court apparatuses on maintenance of directions of constitutional reform are defined. Theoretical generalization and solution of the scientific problem is given, which consists in the formulation of theoretically and practically substantiated conclusions on the organization of the work of the court staff in the system of organizational support of judicial activity in the context of constitutional changes.

Key words: administrative reform, state, authorities, public administration, judiciary, judicial reform.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення особливої актуальності набуває дослідження умов і тенденцій розвитку державності в Україні як складової частини європейського правового простору і особливо розвитку теоретичної концепції демократичної, соціальної, правової державності. Саме тому необхідно узагальнити і перевірити можливості використання в Україні кращих результатів, які були отримані теорією права і перевірені практикою правових реформ у процесі визначення змісту і методів діяльності держави, її оптимальної форми в різних країнах.

Конституційне закріплення принципу верховенства права суттєво підвищує авторитет органів судової влади як важливого засобу забезпечення, гарантування та охорони права і закону. Це, своєю чергою, зумовлює актуальність дослідження проблем розвитку та вдосконалення судової системи держави. Забезпечення належного функціонування та подальшого розвитку судової системи України відповідно до міжнародних стандартів здійснення правосуддя потребує теоретичного осмислення питань реалізації судової реформи. Такі дослідження є необхідними для вивчення і подальшого врахування проблем, які виникають у процесі здійснення реформи. Як результат можуть бути запропоновані можливі шляхи подальшого реформування судової влади.

Зазначене зумовлює можливість виокремити актуальність дослідження через необхідність розвитку системних знань про судову діяльність в аспекті виявлення проблемних питань її здійснення та реформування з часу проголошення незалежності України та потребу завершення реформування судової системи в Україні у контексті раніше визначених положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. Слід звернути увагу на те, що подальше підвищення ефективності правосуддя об'єктивно потребує визначення шляхів попередження можливих проблем у майбутньому. Адже узагальнення засад питань реформування судової системи та аналіз досліджень з цієї тематики доводять, що важливість наукової розробки проблем реалізації судової реформи відповідає потребам практики публічного управління.

Аналіз досліджень і публікацій. Значний внесок у розвиток формування наукової галузі державного управління за такою проблематикою зробили В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, А. Баштанник, В. Борденюк, Р. Голобутовський, В. Кампо, А. Коваленко, А. Колодій, О. Негодченко, Н. Нижник, М. Оніщук, В. Погорілко,

М. Селівон, С. Серьогін, А. Ткачук, С. Телешун, Ю. Тихомиров, В. Цветков, В. Шаповал, Ю. Шаров та інші. Серед вітчизняних науковців окремі питання, пов'язані із реалізацією судової реформи в Україні, у різний час досліджували такі вчені, як: В. Бринцев, В. Бойко, В. Бігун, Т. Варфоломеєва, В. Городовенко, І. Гриценко, Ю. Грошевий, В. Долежан, О. Захарова, В. Кампо, І. Коліушко, І. Котюк, Р. Куйбіда, О. Кучинська, В. Маляренко, С. Обрусна, В. Онопенко.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі системного аналізу та критичного опрацювання наявних у різних галузевих науках теорій про судову реформу, історичний розвиток судової системи України, основ законодавства у сфері організації та функціонування судової влади у контексті конституційних змін, положень міжнародних актів, досвіду європейських країн розробити та обґрунтувати теоретичні основи реформування судової влад в Україні.

Виклад основного матеріалу. Умовою розбудови в Україні правової держави є проведення судово-правової реформи, завданнями якої є створення нового законодавства, становлення та функціонування сильної і незалежної судової влади, удосконалення форм судочинства. Відповідно до Конституції України (ст. 6) державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, які повинні здійснювати свої повноваження у межах, встановлених Конституцією та відповідно до законів України [1]. Але переліку органів, які входять до системи судової влади, у Конституції немає. Навіть розділ, що регулює діяльність судової влади, має назву «Правосуддя». Така невизначеність щодо структурного складу судової влади не сприяє утвердженню її незалежності та самостійності, тому дослідження системи судової влади з точки зору організаційно-правового забезпечення є актуальним.

У Конституції визначено засади здійснення правосуддя в Україні, головними з яких є: законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін, гласність судового процесу, обов'язковість рішень суду та ін. Стаття 3 Конституції містить положення, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Отже, система судової влади посідає центральне місце у правовій системі сучасного суспільства, адже статус суду в організації держави, його роль у суспільстві загалом розглядається у сучасному світі як показник розвиненості пра-

вових засад, базовий критерій сприйняття конкретним суспільством прав людини, правової держави, розподілу влад. Варто погодитись із думкою В. Смородинського, що за радянської моделі державного управління судова система виступала не більше, ніж продовження у часі та просторі виконавчої влади, оскільки суд фактично був елементом системи правоохоронних органів і не мав самостійного значення [2]. Обмеженість компетенції суду та відсутність принципу розподілу влади як фундаментальної основи конституційного ладу не дозволяля говорили про наявність системи судової влади.

В. Сердюк стверджує, що діяльність судової влади не обмежується правосуддям, а потребує здійснення також додаткових видів діяльності (для кадрового, інформаційно-аналітичного, наукового забезпечення), але вважає, що не можна таку додаткову діяльність ставити на один рівень за значимістю з правосуддям [3, с. 44–45]. А. Баштанник вважає, що діяльність характеризується впровадженням положень таких нормативно-правових актів: 1) Закону України «Про відновлення довіри до судової влади», який визначив правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції як тимчасового посиленого заходу з використанням наявних процедур розгляду питань про притягнення суддів судів загальної юрисдикції до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги з метою підвищення авторитету судової влади України та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості; 2) Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» з метою підвищення національних стандартів судоустрою і судочинства; 3) затвердження Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, яка вста-

новлює пріоритети реформування судової влади. Закон України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) [4] поєднує як аспекти регулювання самої судової системи, так і впливає на діяльність інших органів влади. З позицій нашого дослідження варто вказати на зменшення впливу Верховної Ради України на регулювання у системі органів судової влади щодо призначення суддів, натомість у подальшому до Верховної Ради України перейдуть повноваження про ліквідацію та утворення судів [5].

На підставі аналізу праць вітчизняних науковців [6–8] є можливість виокремити сутнісні ознаки судової реформи: 1) вона виступає державною правовою політикою; 2) є реформаторською діяльністю і в цьому плані відрізняється від еволюції, з одного боку, і революції – з іншого; 3) вона заснована на законі, тобто здійснюється виключно на основі чинного законодавства і в межах, визначених ним; 4) здійснюється переважно за допомогою юридичних засобів; 5) вона органічно пов'язана з правом та праворозумінням у суспільстві; 6) вектор судової реформи полягає в закріпленні інститутів конституціоналізму та засад правової держави, утвердженні їх у суспільстві та державі. Загалом, сучасне реформування судової влади в Україні (судової системи) у руслі конституційного процесу відзначається застосуванням радикальних, а не поступальних, еволюційних заходів: по-перше, слід оптимізувати судоустрій держави – ліквідувати суди; по-друге, слід очистити суддівський корпус – передбачається звільнити суддів з посади; слід зміцнити незалежність суддів – передбачається сконцентрувати повноваження щодо суддівської кар'єри в межах одного органу; і нарешті, слід підвищити якість правової допомоги у судовому процесі.

Отже, судова реформа – це цілеспрямована зміна сукупності інститутів судової влади, яка

Таблиця 1

Фактори впливу на реформування судової влади

№	Фактори	Зміст впливу
1.	Економічні	загальний стан економіки держави та розвиток економічних процесів; рівень економічної підтримки судової системи; рівень доходів та стан зайнятості населення; розвиток господарських та інших економічних правовідносин
2.	Політико-інституціональні	стабільність інститутів президентства та парламенту; державна політика у сфері судової влади; регуляторна політика уряду; діяльність громадських організацій;
3.	Соціально-демографічні	кількість потенційних заявників (структура населення, зміни в окремих групах); рівень грамотності, освіти та правової обізнаності населення; соціокультурні чинники (традиції, звичаї);
4.	Науково-технічні	розвиток електронного документообігу та автоматизація судів; вимоги до науково-технічного рівня забезпечення судочинства; вимоги до кваліфікації кадрів з урахуванням їхніх технічних навичок
5.	Геополітичні	зміни в адміністративно-територіальному устрої держави

реалізується державою відповідно до розробленого плану трансформації. Тому, маючи на меті реформування судової системи, держава повинна перш за все мати чітке уявлення про те, чого хоче досягти і яким чином. При цьому відзначимо, що судова система – це відкрита система, тому її розвиток залежить від факторів зовнішнього середовища, які, з огляду на наявні у науці підходи, в контексті нашого дослідження доцільно класифікувати таким чином (див. табл. 1).

Водночас у сучасному національному законодавстві значна увага приділяється забезпеченню правових гарантій належного здійснення суддею своїх повноважень і насамперед дотриманню принципу незалежності суддів відповідно до стандартів Ради Європи. Разом із тим поняття «судова влада» вживається у різних значеннях: суд, система судових установ; сукупність органів, що здійснюють правосуддя; власне правосуддя; судова влада як складник державної влади.

У сучасній науково-теоретичній думці немає одностайності щодо визначення сутності державного впливу (управління) на судову владу, зокрема, визначення поняття «механізми державного регулювання у системі судової влади». Власне, під державним управлінням у сфері судочинства не можна розуміти тільки законодавче закріплення та матеріально-технічне забезпечення роботи судів. Така діяльність є більш широкою за сферою регулювання, до якої окремі науковці відносять питання організації судових органів, управління кадрами судових органів, перевірку організації роботи судових органів тощо. Тобто судове управління поєднує у собі функції, які нині притаманні різним підсистемам влади. Отже, феномен судового управління повинен розвиватися у контексті становлення органів суддівського врядування, визначення структури таких органів відповідно до функціональної компетенції на конституційному рівні. З'ясування шляхів удосконалення діяльності з організаційного забезпечення судів може відбуватися саме у контексті визначення ролі та місця системи суддівського врядування з метою забезпечення ефективного управління судовою системою.

Варто узагальнити сучасне розуміння реформування судової влади та судово-правоохоронних органів. Перший напрям – реформування судової влади та удосконалення форм судочинства. Другий напрям – реформа правоохоронних органів, зокрема, прокуратури, органів досудового слідства, органів юстиції, адвокатури. Третій напрям – реформа процесуального законодавства. Отже, нині судова влада у системі поділу влади

набуває справді універсального характеру, бо стає учасником здійснення всіх функцій держави. Державна влада нерозривно пов'язана з політикою, що проводиться в державі. Прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та численні редакції цього Закону відіграли позитивну роль як у визначенні основних напрямів реформування судів, так і в позначенні низки проблем, без вирішення яких неможливе становлення незалежної судової влади. Особлива роль суду як органу судової влади у сучасній демократичній державі зумовлює насамперед високі вимоги до осіб, яким довіряється здійснення судової влади.

Отже, судова реформа є комплексним та складним (у сенсі структури) явищем, елементи якого охоплюються предметом вивчення різних наук, тому її дослідження потребує застосування міждисциплінарного підходу. Саме останній дає змогу сформулювати авторське визначення судової реформи як складової частини державної політики, що передбачає заплановані цілеспрямовані зміни (перетворення) у судовій системі держави, які продукуються владою з метою вдосконалення її функціонування, зумовлені необхідністю адаптації судової системи до змінних умов зовнішнього та внутрішнього середовища, реалізуються відповідно до вибраної політиками стратегії та потребують відповідного ресурсного забезпечення.

Висновки. Розвиток судової системи в контексті її реформування повинен носити еволюційний характер, постаючи як поступовий процес незмінного, постійного збереження старого, «цінного» в новому, що відображає напрям переходу від попереднього стану до якісно нового на основі послідовної реалізації ланцюга діалектичних заперечень. Тому в процесі розвитку судової системи повинен закладатися механізм збереження як інструмент підвищення її стійкості.

Таким чином, розвиток судової системи можна охарактеризувати як поступові якісні зміни її інституціональних, структурних і функціональних елементів у часі, які забезпечують удосконалення організації та функціонування судової системи загалом, зберігаючи її системні параметри, за рахунок взаємодії системи з елементами зовнішнього середовища та використання її внутрішнього потенціалу. Судова реформа у цьому сенсі є основою розвитку і стабільності судової системи, виступає необхідною умовою стабільності судової системи, яка досягається не за рахунок незмінності чи статичності, а завдяки умілій реалізації необхідних змін та управлінню цим процесом. У соціальному сенсі вона виступає механізмом адаптації судової системи до змін-

них умов зовнішнього середовища, забезпечуючи таким чином стійкість судової системи, яка разом з цілісністю та розвитком є невід'ємними складовими частинами стабільності судової системи.

Отже, національна судова реформа у контексті конституційної реформи повинна здійснюватися поетапно на основі наявної стратегії, запропонованої Президентом України з урахуванням наявних у певний час розвитку держави обмежень (політичних, економічних, ресурсних, темпоральних тощо). Це зумовлює необхідність вибору індивідуальної моделі реформування судової системи України. Проте найпоширенішим способом реформування судової системи в Україні є запозичення окремих інститутів судової влади та правосуддя, які добре функціонують в інших країнах. Попри всю привабливість такого організаційного засобу, до нього слід ставитися досить обережно, оскільки він є досить ризикованим заходом, що характеризується високим ступенем невизначеності, потребуючи ідентичного інсти-

туціонального середовища, в яке впроваджується запозичений інститут. У протилежному випадку існує висока ймовірність відторгнення запозичених інститутів від наявної моделі публічної влади.

Практична реалізація ідеї конституційного змісту судової реформи пов'язується з необхідністю не тільки запобігти надмірній концентрації влади, а й забезпечити стабільність і сталість у діяльності державних інститутів, слугувати кращій їх організації та злагодженості, подолання можливого протистояння та конфронтації всередині державного механізму. Загалом, визначене завдання у процесі реформування публічного управління може бути реалізоване шляхом формування принципово нової моделі судової влади через визначення відмінності реалізації принципу стримувань і противаг у законодавстві країни, зокрема, посилення дієвості механізму реалізації цієї системи в законодавстві України з метою ефективної взаємодії та співробітництва складників державної влади в Україні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Смородинський В. Проблема систематизації функцій судової влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 3 (38). С. 33–37.
3. Сердюк В. Правова реформа: теоретико-правові засади визначення терміну. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Випуск 23. Частина 1. Том 1. 101–103.
4. Баштанник А. Удосконалення механізмів регулювання діяльності органів судової влади в контексті зарубіжного досвіду правових реформ. *Науковий вісник АМУ : зб. наук. пр.* Київ : АМУ, 2016. Вип. 1. С. 47–55.
5. Баштанник А. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади. *Visegrad Journal of human rights*. 2016. № 4. Ч. 2. С. 64–69.
6. Мельник М.Г. Управління діяльністю органів судової гілки державної влади як адміністративно-правова категорія. *Вісник Академії праці і соціальних відносин федерації професійних спілок України. Серія: Право та державне управління*. 2011. № 2. С. 142–150.
7. Кубійда Р. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи. Київ : Атіка, 2004. 288 с.
8. Бринцев В. Судовий конституціоналізм в Україні: доктрина і практика формування. *Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого»*. Харків : Право. 2013. Кн. 1. 392 с.