

УДК 347.734

*Н. Д. Квасневська*  
кандидат юридичних наук

## ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Судова система в Україні організована та функціонує відповідно до Конституції та законодавства України, міжнародних актів, ратифікованих Україною. Водночас, напрямки, принципи, основоположні традиції, методи та форми правового регулювання в сфері організації та функціонування судової системи здебільшого встановлюються державними концепціями, стратегічними планами розвитку судової системи, що, у свою чергу, визначаються державною політикою.

За роки незалежності українська держава пройшла тривалий та складний шлях у напрямку формування незалежної та ефективної судової системи, яка б забезпечувала оперативний та дієвий судовий захист своїх громадян, інших фізичних та юридичних осіб, державних та суспільних інтересів. Однак і нині залишається багато невирішених питань, не розв'язаних у цій сфері проблем, на подолання яких мають бути спрямовані подальші зусилля держави. Така ситуація зумовлена неефективністю окремих аспектів державної політики в сфері організації та функціонування судової системи, помилками, допущеними на різних етапах її становлення. Таким чином, дослідження історії державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України дає змогу визначити її основні недоліки та напрямки подальшого розвитку.

**Актуальність теми дослідження** підтверджується дефіцитом наукових робіт, присвячених адміністративно-правовому аспекту трансформації державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України, що у поєднанні з необхідністю комплексного наукового аналізу даного питання обумовлює важливість та своєчасність даної статті.

Окремі аспекти державної політики в сфері розвитку судової влади досліджували, зокрема, такі вчені: О.С. Васильєв, А.В. Кірмач, В.В. Молдаван, С.П. Погребняк, О.П. Рябченко, М.Д. Савенко, Н.В. Сібільова, О.В. Старчук, О.В. Стובה, В.Б. Татаренко, І.Є. Туркіна. Однак нині відсутні комплексні дослідження, присвячені адміністративно-правовому аспекту трансформації державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України, що вкотре підкреслює вагу та актуальність запропонованої теми.

**Метою статті** є визначення адміністративно-правових аспектів трансформації державної політики в сфері організації та функціонування

судової системи України. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити поняття категорії «державна політика в сфері організації та функціонування судової системи»; встановити періодизацію розвитку державної політики в сфері організації та функціонування судової системи; дослідити положення державних концепцій щодо розвитку судової системи в Україні на різних етапах державотворення та провести їх порівняльний аналіз.

Трансформація державної політики в сфері організації та функціонування судової системи пройшла кілька етапів, на кожному з яких її характеризували певні особливості та пріоритети. Однак перш ніж визначити та провести порівняльний аналіз цих особливостей, необхідно з'ясувати значення категорії «державна політика» та, відповідно, сформулювати поняття державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України.

Так, на думку О.С. Васильєва, державна політика – це певна цілеспрямована діяльність органів державної влади, що формується та здійснюється державними інститутами і спрямована на збалансування інтересів різних суспільних груп у державі [1, с. 8].

В.Є. Гаврілов вважає, що державна політика – це доволі складна та об'ємна категорія, яка в тій або іншій сфері суспільних відносин містить величезну кількість факторів, що впливають на окремі її характеристики та визначають цільову спрямованість. Провідний вплив на державну політику має політична система суспільства. Крім того, структура та зміст державної політики оформлюється правовою системою, що визначає її основні параметри (правовий статус суб'єктів, принципи здійснення, межі державного втручання, заходи відповідальності за протиправну поведінку тощо [2, с. 131].

Отже, в узагальненому вигляді характерними ознаками державної політики є: 1) спрямованість на вирішення найбільш важливих питань державного будівництва, суспільного та державного життя; 2) вираження у плануванні та реалізації планів та концепцій у різних сферах діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших державних інститутів; 3) втілення переважно в загальнодержавних концепціях, стратегічних планах тощо; 4) роль регулятора державних інтересів, їхнє балансування з інтересами

різних соціальних груп та інститутів; 5) орієнтаційна функція для подальшого розвитку законодавчої, виконавчої та судової діяльності держави.

Різновидом державної політики є політика в сфері організації та функціонування судової системи України, яку можна визначити як діяльність органів державної влади, інших публічних інститутів, спрямовану на вироблення єдиної концепції, планування побудови та роботи судів всіх рівнів та ланок, а також інших органів й інститутів, що входять до структури судової системи, визначення шляхів подальшого розвитку судової системи, вироблення основних завдань в обраному напрямку та способів їх виконання.

Періодизація державної політики в сфері функціонування та організації судової системи ґрунтується на спільних закономірностях, притаманних кожному етапу розвитку державної політики в цій сфері. В.Б. Татаренко, досліджуючи державну політику розвитку судової влади, зробила висновок, що у процесі еволюційного формування теорії становлення державної влади та її розподілу виділяються наступні три етапи: 1) створення світоглядного фону, виникнення перших концепцій розподілу влади та оформлення складових її елементів; 2) створення цілісних нових концепцій, гармонійне їх поєднання в єдине ціле; 3) внесення перших коректив, що виникли в результаті накопичення практичного досвіду щодо застосування основних положень теорії розподілу державної влади в життя. Також науковець запропонував виділити четвертий етап вивчення проблеми розвитку та становлення судової влади в Україні, який включає період від радянських часів до сьогодні [3, с. 170]. Останній етап залишається мало дослідженим, незважаючи на те, що саме з нього розпочинається формування державної політики незалежної України, хоча в ній ще деякий час зберігались пережитки радянського періоду.

Радянська судова система виходила з територіального принципу формування судів: був місцевий рівень – суди першої ланки, обласний рівень, Верховний Суд України і врешті-решт Верховний Суд Союзу РСР. Водночас допускався розгляд справ у судах вищих інстанцій по суду першої інстанції, а також в касаційному та наглядовому порядку [4, с. 15]. Деякий час після розпаду Радянського Союзу на території України практично без суттєвих змін діяли радянська судова система та служба суддів.

Етап формування принципово нової державної політики незалежної України в сфері організації та функціонування судової системи розпочався із затвердження в 1992 р. Верховною Радою України Постанови «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» [5]. В цьому документі зазначалося, що суди не завжди надійно охороняли права і свободи людини, являли собою важливий

інструмент командно-адміністративної системи і змушені були бути провідниками її волі. Наголошувалось на тому, що суд не мав влади, а влада безконтрольно користувалась судом. З огляду на це головною метою судово-правової реформи і формування незалежної судової влади є перебудова судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства [5]. Таким чином, перший етап реформи був одним з найбільш складних, оскільки необхідно було не тільки формувати нову систему судів, визначити принципи її організації та функціонувати, але і повністю оновлювати законодавство в цій сфері. Тому саме на цьому етапі приймається низка законів, зокрема: «Про Конституційний Суд України» [6] від 3 червня 1992 р., що закладав основи конституційної юрисдикції; «Про статус суддів» [7] від 15 грудня 1992 р., яким було закладено основу професіоналізації суддів; «Про органи суддівського самоврядування» [8] від 2 лютого 1994 р., яким було зроблено першу спробу створити систему органів суддівського самоврядування з метою підвищення незалежності суддів; «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію» [9] від 2 лютого 1994 р. та ін.

Як зазначає І.Є. Туркіна, серйозною проблемою на цьому етапі формування судової влади було організаційне забезпечення діяльності судів, яким до прийняття Конституції опікувалась виконавча гілка влади [10, с. 31].

Зазначений період формування державної політики в сфері організації та функціонування судової системи можна назвати початковим. Характерними рисами державної політики в цей період були такі: 1) українська держава прийняла курс на утворення незалежної системи професійних суддів із високим рівнем кваліфікації; 2) пріоритетними цілями було виведення судової системи з-під впливу інших гілок влади, формування професійного суддівського корпусу, створення допоміжних структур забезпечення діяльності суддів; 3) основним недоліком державної політики на цьому етапі було покладення на Кабінет Міністрів України функції визначення посадових окладів суддів (ст. 44 Закону «Про статус суддів»), що фактично створювало умови залежності судової системи від рішення виконавчої влади у сфері фінансування.

Початковий період тривав до прийняття Конституції 1996 р., після чого стартував черговий етап трансформації державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України. Прийняття Конституції України [11] мало величезне значення для подальшого становлення судової системи України.

Конституція України закріпила основоположні принципи правосуддя, визначила систему судів, конституційний статус суддів загальної юрис-

дикції, конституційний статус Конституційного Суду України, запровадила три судові інстанції тощо. Враховуючи зміни, внесені Конституцією України, було прийнято Закон «Про судоустрій в Україні» [12] та Закон «Про Конституційний Суд України» [13], який чинний дотепер.

Вагомим здобутком на цьому етапі формування державної політики в сфері організації та функціонування судової системи було утворення спеціального органу організаційного забезпечення діяльності суддів – Державної судової адміністрації, а також зміна принципів фінансування судової системи: відтепер обсяги фінансування визначалися Державною судовою адміністрацією за погодженням із Радою суддів України. Судова система поступово набувала рис незалежності в організаційній та фінансовій сферах.

Однак, незважаючи на позитивні зрушення в цій сфері, як зазначалося в Доповіді Центру політико-правових реформ «Про судову систему і судову реформу», наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. відсутність єдиного узгодженого бачення майбутнього судової системи призвела до непослідовних і недалекоглядних законодавчих змін. Кризові явища в українському суспільстві почали загострюватися [14, с. 13]. Тому цей етап можна назвати проміжним. За таких умов потрібні були рішучі кроки, які заклали фундамент нового етапу становлення державної політики в досліджуваній сфері.

Отже, проміжний етап трансформації державної політики в сфері організації та функціонування судової системи характеризувався такими рисами: 1) держава здійснювала подальші кроки на шляху утвердження незалежності суддів та судової системи, формування самостійної повноцінної гілки влади; 2) деякі рішення та законодавчі зміни були непослідовними та суперечливими. Зокрема, це стосувалося процедури прийняття суддів на посаду вперше та безстроково, практичної реалізації деяких принципів правосуддя (інформаційної прозорості, справедливості) тощо.

Наступний етап, який розпочався в 2006 р. затвердженням Указом Президента України Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [15]. Цей етап був пов'язаний із прийняттям державою курсу на євроінтеграцію. З огляду на це, виникла потреба у втіленні європейських стандартів та принципів судової системи, визначених в Основних принципах незалежності судових органів № 40/32 та № 40/146 від 29 листопада та 13 грудня 1985 р. [16], Рекомендаціях № (94)12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» від 13 жовтня 1994 р. [17] та ін., у національному законодавстві України. З урахуванням цих принципів була сформульована нова

концепція розвитку судової системи, а також розроблено та прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [18] та низка інших важливих законів, які підвищували рівень інформаційної прозорості здійснення правосуддя та зміцнювали незалежність судової системи.

Особливостями державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України на цьому етапі були: 1) вагомий вплив на державну політику в досліджуваній сфері справляли міжнародні та європейські принципи і стандарти; Україна відмовилась від пережитків радянської судової системи, прийняла курс на інформатизацію суспільства; 2) суттєву увагу держави приділяла розвитку принципів судочинства, підвищенню обсягів фінансування судової влади, підвищенню ролі суддів у вирішенні питань власної діяльності, зокрема формуванню державної політики та прийняттю законодавчих актів в сфері організації та функціонування судової системи тощо.

Сучасний етап трансформації державної політики розпочався із затвердження Стратегічного плану розвитку судової влади України на 2013–2015 рр. [19]. Першочерговими завданнями, що стоять перед судовою владою України в цьому плані, були визнанні такі:

1) визначення показників ефективності роботи суду, відображення їх у статистичній звітності, проведення аналізу процедури діловодства, опис процесів та порядку роботи з документами;

2) забезпечення погодження програмного забезпечення з удосконаленими процедурами роботи з документами та забезпечення інтеграції програмних продуктів, які використовуються в судовій системі;

3) розробка Плану інформатизації судів, який визначив би, зокрема, принципи, стандарти, часові межі та бюджетні розрахунки, необхідні для функціонування єдиної судової інформаційної системи [19, с. 10] тощо.

На сучасному етапі розвитку судової системи також було прийнято Закон «Про забезпечення права на справедливий суд» [20], яким дещо змінено організацію судової системи, підвищено дисциплінарну відповідальність суддів та процедуру дисциплінарного провадження щодо них, порядок підготовки суддів та процедуру призначення тощо.

Всі означені зміни дозволяють сформулювати такі пріоритетні напрямки державної політики в сфері організації та функціонування судової системи на сучасному етапі: 1) інтеграція сучасних інформаційних технологій у діяльності суддів, що спрощує документообіг та діловодство в судах; 2) підвищення рівня фінансування суддів з одночасним підвищенням їх дисциплінарної відповідальності; 3) удосконалення системи судової

статистики, яка б містила показники, необхідні для якісного та кількісного аналізу ефективності судової системи тощо.

Таким чином, трансформація державної політики в сфері організації та функціонування судової системи України пройшла такі етапи: 1) початковий – від проголошення незалежності (1991 р.) до прийняття Конституції України (1996 р.); 2) проміжний – до прийняття курсу на євроінтеграцію (2006 р.) та затвердження нової концепції вдосконалення судівництва; 3) євроінтеграційний – до затвердження Стратегічного плану розвитку судової влади на 2013–2015 рр. (2013 р.); 4) сучасний етап, який триває з 2013 р.

Кожен із цих етапів характеризувався певними особливостями, здобутками та помилками. Якщо на початковому та проміжному етапах державна політика в сфері організації була зосереджена здебільшого на цілях створення судової системи нового типу, розробки базового законодавства в цій сфері, визначення основоположних принципів правосуддя, то подальші етапи були пов'язані із прийняттям курсу української держави на європейську інтеграцію, втілення в життя європейських принципів правосуддя, підвищення прозорості діяльності судової влади. Однак нині реформування державної політики в досліджуваній сфері триває.

Так, на думку В.Б. Татаренко, реформування державної політики розвитку судової системи в Україні на сучасному етапі необхідно здійснювати в напрямку збільшення її прозорості та чіткого дотримання принципів справедливості правосуддя. Створення дієвої, незалежної, справедливої судової влади є першочерговим завданням сучасного етапу державної політики розвитку судової системи в Україні [3, с. 170].

Важливим напрямком подальшого розвитку судової системи повинно стати також запровадження механізмів дієвої боротьби з корупцією серед суддів, остаточного звільнення судової системи від політичного тиску та впливу з боку інших гілок влади, а також підвищення ваги інститутів громадянського суспільства у здійсненні контролю за роботою судової системи. Тому подальший розвиток державної політики має бути сконцентрований у Концепції розвитку судової системи на подальші роки, розробка положень якої має стати напрямком майбутніх наукових досліджень.

### Література

1. Васильєв О.С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння / О.С. Васильєв // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – С. 1–10.
2. Гаврилов Е.В. Державна політика в сфері забезпечення зайнятості: окремі правові аспекти / Е.В. Гаврилов // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 129–135.
3. Татаренко В.Б. Державна політика розвитку судової влади в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр. :

25.00.02 «Механізми державного управління» / В.Б. Татаренко; Черномор. держ. ун-т ім. П. Могили. – Миколаїв, 2010. – 224 с.

4. Савенко М.Д. Концептуальні засади судової політики. Позиція судової влади та органів суддівського самоврядування / М.Д. Савенко // Вісник Центру суддівських студій. – 2008. – № 11. – С. 15–18.

5. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. № 2296-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.

6. Про Конституційний Суд України: Закон України від 03.06.1992 р. № 2400-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 33. – Ст. 471.

7. Про статус суддів: Закон України від 15.12.1992 р. № 2868-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56.

8. Про органи суддівського самоврядування: Закон України від 02.02.1994 р. № 3909-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 138.

9. Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію: Закон України від 02.02.1994 р. № 3911-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 140.

10. Туркіна І.Є. Сутність судової влади як особливої сфери державної діяльності / І.Є. Туркіна // Публічне управління. – 2011. – № 2 (6). – С. 31–34.

11. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

12. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 р. № 3018-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.

13. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

14. Доповідь про судову систему і судову реформу: Центр політико-правових реформ, 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pravo.org.ua/files/Sud/indem\\_vera\\_ua.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/Sud/indem_vera_ua.pdf).

15. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 49. – Ст. 23.

16. Основні принципи незалежності судових органів: Резолюція 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnistvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva>.

17. Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів»: міжнародний документ від 13.10.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnistvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva>.

18. Про судоустрій і статус суддів: Закон України в ред. від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.

19. Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013–2015 рр.: Стратегічний план Ради суддів України та Державної судової адміністрації України, лютий 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/Strategic\\_Plan\\_for\\_Ukrainian\\_Judiciary\\_UKR.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/Strategic_Plan_for_Ukrainian_Judiciary_UKR.pdf).

20. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12.02.2015 р. № 192-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 18, 19–20. – Ст. 132.

### Анотація

**Квасневська Н. Д. Трансформація державної політики у сфері організації та функціонування судової системи України: адміністративно-правовий аспект.** – Стаття.

У статті розглядається поняття «державна політика в сфері організації та функціонування судової системи»; розроблена періодизація розвитку державної політики в сфері організації та функціонування судової системи; досліджено положення державних концепцій щодо розвитку судової системи в Україні на різних етапах державотворення; виявлено основоположні засади цих концепцій, проведено їх порівняльний аналіз.

**Ключові слова:** судова система, судова влада, державна політика, державна концепція, трансформація, організація, функціонування.

### Аннотация

**Квасневская Н. Д. Трансформация государственной политики в сфере организации и функционирования судебной системы Украины: административно-правовой аспект.** – Статья.

В статье рассматривается понятие «государственная политика в сфере организации и функционирования судебной системы»; разработана периодизация развития государственной политики в сфере органи-

зации и функционирования судебной системы; исследованы положения государственных концепций по развитию судебной системы в Украине на разных этапах развития государства; обнаружены основополагающие идеи этих концепций, проведен их сравнительный анализ.

**Ключевые слова:** судебная система, судебная власть, государственная политика, государственная концепция, трансформация, организация, функционирование.

### Summary

**Kwasniewska N. D. The transformation of the state policy in the field of organization and functioning of the judicial system of Ukraine: legal and administrative aspects.** – Article.

In this article we consider the concept of “state policy in the field of organization and functioning of the judicial system” developed a periodization of the development of the state policy in the field of organization and functioning of the judiciary, examined the provisions of the State Concept for the development of the judicial system in Ukraine at different stages of development of the state, we discovered the basic ideas of these concepts, conducted a comparative analysis.

**Key words:** the judiciary, the judiciary, public policy, state concept, transformation, organization, operation.