

Так, оцінювання діяльності державного сектора, орієнтоване на результати, зосереджується в основному на двох чинниках: вплив порівняльної статистики на громадськість та дії представників влади, від яких очікують зрозумілої реакції на цю статистику. При цьому відчутні обмеження ефекту від такого оцінювання. Так, лише ті органи влади, які продемонстрували найгірші результати діяльності, значно їх покращили після оприлюднення відповідної інформації. Ті ж органи, діяльність яких була оцінена як середня чи близька до середнього рівня, не поліпшили її навіть упродовж декількох років, незважаючи на фактичні масштаби вдосконалень. Можна вважати, що за таких підходів мотиваційний ефект у державній роботі із середнім рівнем якості знижується до нуля, і припустити далі, що він може стати мінусовим у випадках, де показники діяльності перевищують норму. Оцінювання результатів діяльності може не реалізуватись у практичній площині. Певні рішення в процесі державного управління вже прийняті і не можуть бути скасовані через результати оцінювання чи корегування рішень, що вже реалізуються.

Таким чином, для прийняття рішень у державному управлінні із заданим належним рівнем якості необхідно розробити методику

оцінювання якості, яка ґрунтується на чітких і зрозумілих аналітичних критеріях та інтегрується у процес прийняття рішень, що дасть змогу прогнозувати якість рішення ще на етапі його прийняття та в разі необхідності скорегувати його для того, щоб забезпечити досягнення поставлених цілей управління.

Подальші дослідження необхідно спрямувати на розробку систем підтримки прийняття рішень, які реалізують методики оцінювання державних рішень та забезпечують їх належний рівень якості.

Література

1. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Е. Ведунг. – К. : Всеуви-то, 2003. – 314 с.
2. Встановлення критеріїв оцінювання, оцінювання і стратегічний менеджмент у державному секторі : доповіді, виголошені на зустрічі Мережі менеджменту діяльності Служби державного менеджменту ОЕСР. – Л. : Львівський філіал УАДУ при Президентіві України, 2000. – 137 с.
3. Згуровский М.З. Исследование социальных процессов на основе методологии системного анализа / М.З. Згуровский, А.В. Доброногов, Т.Н. Померанцева. – К. : Наукова думка, 1997. – 222 с.

УДК 35:342.56

СУДОВА ВЛАДА УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ

Чуприна Ю.Ю.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The questions about the process and development of the judiciary system from primitive times to the independence of Ukraine and the reform of the judiciary from the tool to combat crime, institutions affiliated with the party structures and authorities, an independent, democratic and effective judicial body are revealed in the article.

Анотація

У статті висвітлено питання щодо процесу становлення і розвитку судової влади від часів первіснообщинного ладу до незалежності України та реформування судової системи від інструменту боротьби зі злочинністю, підпорядкованого керівництву партійних структур і органів виконавчої влади, до незалежного, демократичного та дієвого органу правосуддя.

Ключові слова

Судова влада, правосуддя, судова система, державотворення.

I. Вступ

З проголошенням незалежності України докорінно змінилася побудова органів державної влади, зокрема, організаційна структура та функції її судової гілки, відбувся перехід від командно-адміністративної до демократичної форми правління. У зв'язку із цим питання про місце і роль судової системи в правовій державі не може бути належним чином з'ясоване без поглибленого дослідження історичних особливостей формування системи правовідносин. Виходячи із цього, наукові розвідки щодо становлення та розвитку інституту права в Україні досі не втрачають своєї актуальності.

Не можна сказати, що зазначене питання обійдене увагою у правовій науці та науці державного управління – його торкалися багато вчених. Свій внесок у становлення вітчизняної історії українського державотворення як самостійної, незалежної правової держави зробили В. Гончаренко, А. Рогожин, О. Святоцький, В. Тацій, Ю. Тодика.

Дослідження витоків правової української державності здійснювали М. Грушевський, В. Іванов, В. Кульчицький, В. Лакизюк, А. Скальковський, В. Яворівський, Д. Яворницький та інші науковці, які зосередили особливу увагу на тих періодах історії українського народу, коли найяскравіше виявлялися процеси розбудови власної державності на землях України.

Розвиток соціально-політичного життя і права на сучасному етапі історії України висвітлюють такі автори, як В. Маляренко, В. Маринченко, О. Нечипоренко, П. Пилипчук, С. Прилуцький, М. Сірий та ін.

Питання побудови нової судової системи досліджують такі сучасні автори, як О. Бандурка, С. Гавриш, С. Ківалов, В. Онопенко, А. Селіванов та ін.

Проте, незважаючи на величезну кількість знань стосовно становлення та розвитку судової влади, що накопичилася за багато століть, чимало аспектів залишилося недостатньо з'ясованими.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в тому, щоб на основі історичного досвіду та теоретичних надбань попередніх учених визначити основні етапи становлення і розвитку судової влади в Україні.

III. Результати

Розуміння суті судової влади та організації системи судів, що її реалізують, вимагає історичного підходу до розвитку і становлення українського правосуддя. Звертаючись до стисло огляду основних історичних етапів розвитку судової системи України, можна простежити непростий шлях становлення судової влади від одного з пересічних інструментів боротьби зі злочинністю до демократично організованого органу правосуддя.

За первіснообщинного ладу поведінка східних слов'ян регулювалася звичаями, які до утворення Київської Русі містилися в літописах і повідомленнях зарубіжних авторів. У стародавньому праві не було смертної кари для злодіїв, калічити людину або позбавляти її життя не було у звичаях того часу. Воно являло собою систему правових норм, які склалися із санкціонованих, тобто визначених державою звичаїв. Держава забезпечувала їх дотримання, захищала від порушень. До давніх норм звичаєвого права східних слов'ян належали, зокрема, норми, що регулювали порядок здійснення кровної помсти, проведення деяких процесуальних дій, таких, наприклад, як присяга, ордалії, порядок оцінювання показань свідків та ін. Усе це було відомо слов'янам ще в перехідний період від первіснообщинного ладу до феодального.

У IX–X ст. на Русі існувала система норм усного звичаєвого права. Частина цих норм не зафіксована у збірниках права і літописах, складених ще у XI–XII ст., і тому не

дійшла до нас. Деякі норми звичаєвого права збереглися у так званій “Правді Ярослава” – давній частині Короткої редакції “Руської Правди”. Окремі норми цієї пам'ятки використовувалися ще у VIII–IX ст. Проте соціальне призначення “Правди Ярослава”, складеної після повстання у Новгороді 1015 р., завадило включенню до неї більшості норм усного звичаєвого права, що існували на той час. Про них лише згадується в деяких літературних пам'ятках і договорах Русі з Візантією X ст. Русько-візантійські договори 907, 911, 944 і 971 рр. свідчать про високий міжнародний авторитет Давньоруської держави, є цінним джерелом для усвідомлення історії розвитку права Київської Русі. Це міжнародно-правові акти, в яких відбиті норми візантійського та давньоруського права. Вони регулювали торговельні відносини, визначали права, якими користувалися руські купці у Візантії, торкалися також норм кримінального права, фіксували правове становище та привілеї феодалів. У них можна знайти і норми, запозичені від стародавнього усного звичаєвого права. Пізніше деякі з них потрапили у “Правду Ярославовичів”, а потім – у Поширену редакцію “Руської Правди” [1, с. 134].

Певну роль у формуванні права Київської Русі відіграла судова діяльність князів, яка сприяла як трансформації старих звичаїв у норми права, так і створенню нових правових норм. Варто зазначити, що “Руська Правда” розкриває не тільки процес становлення права, вона сама є визначною пам'яткою права Київської Русі, з якої починає своє існування більшість відомостей про його зміст. Текст “Руської Правди” знаходимо в літописах, а також в пізніших юридичних збірниках. До нас дійшло понад 100 їх списків, які мають відповідну класифікацію і назву. Усі списки “Руської Правди” залежно від їх змісту поділяються на три редакції: “Коротка Правда”, “Поширена Правда” і “Скорочена Правда”. Ці редакції створювалися у різні часи і тому відбивають соціально-економічні та політичні відносини ранньофеодальної держави. У копіях списки “Руської Правди” не поділені на пронумеровані статті (лише деякі з них мають назви охоронних частин документа) [2, с. 56].

На розвиток права Київської Русі певний вплив справило введення християнства, з його поширенням православної церква стала використовувати різноманітні норми канонічного права, перш за все, візантійського. До такого роду пам'яток права відносяться “Еклоги”, “Прохірон”, “Номоканон”, “Закон судний людям”. Стародавньою пам'яткою руського церковного права вважаються церковні статuti Володимира Святославовича і Ярослава Володимировича. Церковні стату-

ти визначали становище християнської церкви в державі, закріплювали привілеї служителів церкви, фіксували позиції церкви як феодала щодо безпосередніх виробників, за рахунок яких вона існувала. Статути узаконювали право церкви на “десятину” – своєрідну форму податку, який повсюди одержували церковні організації [3, с. 65].

Давньоруська держава за формою правління була ранньофеодальною монархією. Це була відносно єдина, побудована на принципі сюзеренітету-васалітету держава. Її очолював великий київський князь, якому були підпорядковані місцеві правителі – його васали. Функції перших київських князів були порівняно нескладними і полягали, перш за все, в організації дружини та військових ополчень, командуванні ними [4].

Політична ситуація, що склалася після розпаду Київської держави, призвела наприкінці XIV ст. до окупації західноукраїнських земель Польщею та до приєднання всіх інших українських і білоруських земель, у тому числі й київської, до комплексу земель литовських. Таким чином, утворилася нова держава – Велике князівство Литовське, яке справедливо зветься Литовсько-Руською державою. Населення давніх українсько-руських городів, що здавна жило фактично невідокремлено від селян, не виділяючись в окремий стан, не знало спочатку жодних змін. Але в XV ст. великі князі литовські за прикладом польських королів почали надавати городам привілеї щодо самоуправління на основі німецького (магдебурзького) права, внаслідок чого змінився давній характер українських городів: вони перетворилися в “міста”, а населення їх – у “міщан”, що користувалися правом міського самоуправління, мали свій суд, своє право. Усі суди Литовської держави керувалися приватним правом, не кажучи вже про суди народні, які за доби литовської одержали назву судів “копних” [5, с. 121].

Величезне значення мала поява в політичному житті українських земель такої суспільної верстви, як козацтво. За польської доби Дніпровські пороги стають найбільшим центром українського козацтва. Постійна загроза з боку урядових польських військ, нападів татар і турків змушувала козаків будувати укріплені засіками містечка, так звані “січі”. Населення Січі становили селяни, що втекли від своїх феодалів, та інші верстви (міщани-боржники, шляхтичі, які тікали від судового переслідування).

У середині XVI ст. з’явилось перше достовірно відоме постійне укріплення і центр консолідації козацтва на дніпровському острові Мала Хортиця, яке прийнято вважати першою Запорозькою Січчю. Саме тут виникли зародки української державної організації з притаманними їй елементами демократизму і права. Особливість політико-право-

вої системи Запорозької Січі була в тому, що вона (як, наприклад, англосаксонська система права) не знала писаної конституції чи іншого закону, в рамках якого була б чітко визначена структура вищих органів влади та управління, їх компетенція, розмежовані сфери діяльності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Відповідно до звичаєвого права, верховна законодавча влада належала раді чи загальній нараді, що було прямим продовженням традицій народних віче Київської Русі і давніх звичаїв Запоріжжя.

На чолі Запорозької Січі стояв кошовий отаман, який уособлював усю вищу владу (військову, адміністративну, судову й певною мірою духовну) [7, с. 74]. Кошовий отаман затверджував обраних на військовій раді старшин, визначав духовенство для січової та паланкових церков, розподіляв воєнну здобич, прибутки; виконував функції найвищого судді, здійснював загальне керівництво військовими справами, представляв Січ у міжнародних відносинах. До військової старшини належали військовий суддя, військовий писар, військовий осавул. Військовий суддя (заступник кошового) здійснював основні судові функції, водночас був скарбником і начальником артилерії. Військовий осавул відповідав за громадський порядок, виконання судових вироків, проводив слідство, виконував інтендантські функції, організовував охорону іноземних послів та купців, керував військовою розвідкою.

Продовжуючи державно-правову реформу України, розпочату 05.06.1572 р. королем Речі Посполитої Сигізмундом II Артуром, Стефан Баторій 19.04.1579 р. надав Січі привілеї на утворення Українського трибуналу, вищого органу гетьманського управління на українських теренах. Місцем його розташування король визначив м. Батурин. Своїм привілеєм, дарованим Запорозькій Січі, Стефан Баторій збільшив кількість українського генералітету, призначив двох генеральних осавулів та одного генерального бунчужного, а в полки – по одному судді та писарю [6].

Історія органів української судової влади пов’язана з історією зародження української державності, біля витоків якої стояла Українська Центральна Рада. Недовга, але насичена важливими подіями історія української державності висвітила здобутки й недоліки державотворення, надала нову тенденцію розвитку української державності. Незабаром після революційних подій жовтня 1917 р. був прийнятий Декрет про суд № 1 (Декрет Ради Народних Комісарів РРФСР від 24.11.1917 р.), яким скасовувалися всі існуючі раніше суди, прокуратура та адвокатура. Правосуддя передавалося місцевим судам (цивільні позови на суму до 3 тис. руб., кримінальні справи про злочини, карних по-

збавленням волі до двох років). Радянський період української юстиції розпочався 28.11.1918 р. з утворенням при Тимчасовому робітничо-селянському уряді України відділу юстиції. 29 січня 1919 р. відділ перетворено на Народний комісаріат юстиції на чолі з кваліфікованим юристом О. Хмельницьким. 11 грудня 1919 р. в м. Харків створено Комітет юстиції при Всеукраїнському революційному комітеті.

Подальша історія пов'язана з періодом масових репресій (1930–1950 рр.), які застосовувалися не тільки надзвичайними органами, а й судами. Суди (особливо вищої та середньої ланок) здійснювали каральні функції в умовах відсутності захисту, без права на оскарження, негласного процесу і негайного приведення вироку у виконання.

Основні напрями реформування системи судової влади в 1960–1980 рр. пов'язані з проведенням заходів з реабілітації жертв політичних репресій і усуненням із судочинства найбільш одіозних норм, що утискали незалежність суду і порушували елементарні демократичні принципи правосуддя. Після внесення в 1957 р. змін до Конституції СРСР, Верховна Рада СРСР 25.12.1958 р. прийняла Основи законодавства про судострій Союзу РСР, союзних і автономних республік, що слугувало базою для прийняття відповідних законів у союзних республіках. Закон про судострій РРФСР, прийнятий в 1960 р., був переглянутий і уточнений в 1981 р. Багато норм цього Закону, після внесення деяких доповнень, діють і на сьогодні. Коригування законодавства послужило правовою основою демократичного оновлення судової системи, впровадження таких принципів, як здійснення правосуддя тільки судом, гласність процесів, розширення прав обвинувачених на захист.

Радикальні зміни, пов'язані з роллю суду в системі правоохоронних органів, відносяться до періоду розпаду СРСР. Прийнята 24.08.1991 р. Декларація про державний суверенітет України проголосила демократичні принципи організації всіх гілок державної влади, включаючи і судову владу. Подальша ліквідація вищих судових установ СРСР вимагала внесення змін до чинного законодавства України і, перш за все, до Конституції (Основного закону) України.

Зміни та доповнення чинної Конституції України стимулювали законодавчу активність у судовій сфері. Ставилася мета затвердити судову владу як самостійну і незалежну гілку державної влади, закріпити демократичні засади діяльності судів та інших правоохоронних органів, забезпечити дотримання прав і свобод громадян.

IV. Висновки

Утвердження української державності супроводжувалося формуванням самобутньої української правової, в тому числі судової системи. Аналіз джерел державотворення на всіх етапах історії України дає можливість краще оцінити наше державне сьогодні, зрозуміти усю необхідність та об'єктивну закономірність процесу творення української суверенної правової держави.

Беручи до уваги всі особливості інституційного закріплення судової влади в Україні, можна виокремити такі основні етапи її становлення і розвитку:

- перший етап (до X ст.) – *доба усного звичаєвого права*. Неписане звичаєве право утворилося шляхом постійного дотримання протягом віків народних звичаїв та підпорядкування звичаєвим правилам життя й побуту;
- другий етап (XI–XV ст.) – *доба “Руської правди”*. У Литовсько-Руській державі чи й за доби Гетьманщини скривджена, ушкоджена особа сама розпочинала процес, проводила слідство й ставала перед судом із готовим обвинуваченням. Роль суду обмежувалася тільки проголошенням санкції та накладанням покарання;
- третій етап (XVI–XVII ст.) – *інституційне закріплення судової влади*. Однією з найважливіших складових драматичного, суперечливого розвитку державності в Україні є організація судової системи у Війську Запорозькому. У період становлення держави формувався новий суд. Кожен стан мав свій суд. На першому місці стояли козацькі суди. На Запоріжжі суд відбувався на загальній військовій раді, в якій брали участь усі козаки;
- четвертий етап (XVIII – початок XIX ст.) – *адміністративна реформа судової влади*. В адміністративному відношенні територія Війська Запорозького складалася з полків й сотень з полковниками й сотниками на чолі. Міста з погляду управління поділялися на дві категорії: одні мали повне самоуправління на основі магдебурзького права, інші – неповне, так зване ратушне. Усі адміністративні органи в державі були виборні. Значні зміни було проведено в судовому устрої. Скасування шляхетських привілеїв призвело до припинення чинності польсько-шляхетських судів, натомість було створено систему козацьких судів, які були в кожній адміністративній одиниці та знаходилися в такому зв'язку й залежності, як і адміністрація цих одиниць;
- п'ятий етап (20-ті рр. XX ст.) – *доба Української Центральної Ради*. Наприкінці червня 1917 р. у першому національному уряді – Генеральному Секретаріаті – було створено Генеральне секретарство судо-

- вих справ (юстиції) на чолі з В. Садовським. Після проголошення Четвертим Універсалом Центральної Ради від 09.01.1918 р. України "самостійною ... суверенною державою Українського народу" Генеральне секретарство судових справ було перейменовано в новому уряді – Раді Народних Міністрів – на Міністерство судових справ;
- шостий етап (20–90-ті рр. ХХ ст.) – *судоустрій за часів СРСР*. Положення про народний суд РРФСР 1918 р. і прийняте пізніше Положення про народний суд РРФСР від 21.10.1920 р. передбачали утворення єдиного народного суду, якому доручалося розгляд по першій інстанції всіх справ, що не входять до компетенції революційних і військово-революційних трибуналів;
 - сьомий етап (з 90-х рр. ХХ ст.) – *формування незалежної судової гілки влади в Україні*. Згідно із ст. 124 Конституції України, правосуддя в державі здійснюється виключно судом [1]. Судова влада є різновидом державної влади, але суб'єктом, який здійснює судову владу, є не будь-який державний орган, а лише суд, який наділений повноваженнями щодо правового впливу на суб'єктів відповідних правовідносин. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.
- Законність і правопорядок виступають необхідними умовами багатосторонньої діяльності державних органів, підприємств,

установ та організацій, громадських об'єднань, а також гарантом дотримання прав і свобод громадян. Звідси випливає, що реальне забезпечення заходів щодо дотримання законності і зміцнення правопорядку як найважливішого чинника успішної практичної роботи тією чи іншою мірою властиве всім учасникам громадських відносин.

Література

1. Історія держави і права України : підручник для юрид. вищ. навч. закл. і фактів : у 2 ч. / [за ред. А.Й. Рогожина]. – К. : ІнЮре, 1996. – 257 с.
2. Сахаров А.Н. Дипломатия Святослава / А.Н. Сахаров. – М., 1982. – 329 с.
3. Грушевський М.С. Иллюстрированная история Украины / М.С. Грушевский. – К. : Левада, 1996. – 696 с.
4. Гамбург Л. Формування судової компетенції гетьмана і старшинських рад в козацькому судоустрої Війська Запорозького / Л. Гамбург // Право України. – 2005. – № 1. – С. 115–118.
5. Іванов В.М. Історія держави і права України : навч. посіб. / В.М. Іванов. – К. : МАУП, 2002. – Ч. 1. – 264 с.
6. Лакизюк В.П. Полкові суди козацької доби та Гетьманської України (XVI–XVII ст.) / В.П. Лакизюк // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 2. – С. 43.
7. Історія української культури : в 5 т. – К. : Україна, 2003. – Т. 3. – 216 с.
8. Кузьминець О. Історія держави і права : навч. посіб. / О. Кузьминець, В. Калиновський, П. Дігтяр. – К. : Україна, 2000. – 428 с.

УДК 351/354-349.6

СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Шостак С.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article investigational the ecological state of Ukraine, its ecological policy, directions of its development, the structure of state administration and adjusting of natural environment a guard, and methods of its improvement, is considered.

Анотація

У статті досліджено екологічний стан України, її екологічну політику, напрями розвитку, розглянуто структуру державного управління та регулювання охорони навколишнього природного середовища і методи її вдосконалення.

Ключові слова

Екоменеджмент, державне управління, механізм екологічного менеджменту, еколо-

гічна політика, державне регулювання природокористування.

І. Вступ

Україна опинилася на межі екологічної кризи, яка значно поглиблювалась у часи перехідного періоду. Загострення екологічної ситуації в Україні, зокрема, масштабність негативного господарського впливу на людину і довкілля, змушують державу і суспільство формувати нову державну та регіональну екологічну політику, запроваджувати ефективний механізм її правового забезпечення на національному та регіональному рівнях.

Значний внесок у розвиток досліджень у сфері екологічного суспільного здоров'я та