

УДК 342.341

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.69>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ ТА ЗАСОБІВ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУДДІВ

Ткаченко І.Ю.,

аспірантка Університету митної справи та фінансів

Ткаченко І.Ю. Адміністративно-правове регулювання форм та засобів громадського контролю за діяльністю суддів.

В статті на досягнення мети дослідження заплановано виконання наступних дослідницьких завдань: з'ясування сутності громадського контролю за діяльністю суддів в Україні, виокремлення його найбільш дієвих форм та засобів.

В результаті дослідження встановлено, що громадський контроль за діяльністю суддів це визначена законом діяльність представників громадськості спрямована на перевірку (спостереження, нагляд) за законністю здійснення суддями судочинства з урахуванням дотримання принципів врахування громадської думки при формуванні суддівського корпусу, гласності і відкритості судового процесу, доступності громадян до судового процесу, відкритості та доступності до судових рішень.

Виокремлено найбільш дієві форми та засоби громадського контролю за діяльністю суддів в Україні, а саме: 1) здійснення громадського контролю на етапі відбору на посаду судді, який включає моніторинг способу життя судді, який здійснюється з метою встановлення відповідності рівня життя судді наявному у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам, проводиться моніторинг способу життя судді відповідно до закону, перевірки декларації особи, яка претендує на посаду судді; 2) діяльності громадської ради доброчесності, яка утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання; 3) надання публічної інформації про діяльність суду на підставі надходження запиту на отримання інформації про діяльність суду; 4) надання громадськості публічної інформації про діяльність судів в Україні, шляхом узагальнення такої інформації аналітичними підрозділами Державної судової адміністрації України; 5) надання доступу акредитованих ЗМІ до судочинства на підставі рішення суду; 6) створення та запровадження ефективної діяльності у вищих спеціалізованих судах та апеляційних судах повноцінних прес-служб; 7) створення контакт-центру при Державній судовій адміністрації України, який має приймати та узагальнювати інформацію

від громадян щодо якості здійснення судочинства, дотримання суддями доброчесності, порушення ними та іншими учасниками принципів судочинства та судового процесу; 8) забезпечення діяльності громадської ради при Раді суддів України.

Ключові слова: судова влада, діяльність суддів, судочинство, принципи судочинства, громадський контроль, форми та засоби громадського контролю за діяльністю суддів в Україні.

Tkachenko I.Yu. Administrative and legal regulation of forms and means of public control over the activities of judges.

In order to achieve the goal of the research, the article plans to carry out the following research tasks: clarifying the essence of public control over the activities of judges in Ukraine, identifying its most effective forms and means.

As a result of the study, it was established that public control over the activities of judges is a legally defined activity of members of the public aimed at checking (observation, supervision) the legality of judicial proceedings by judges, taking into account the principles of taking into account public opinion in the formation of the judicial body, transparency and openness of the judicial process, accessibility of citizens to the judicial process, openness and accessibility to court decisions.

The most effective forms and means of public control over the activities of judges in Ukraine are singled out, namely: 1) implementation of public control at the stage of selection for the position of a judge, which includes monitoring of the judge's lifestyle, which is carried out in order to establish the conformity of the judge's standard of living with that available to him and members his family's property and the income they receive, the judge's lifestyle is monitored in accordance with the law, the declaration of a person applying for the position of a judge is checked; 2) the activities of the public integrity council, which is formed to assist the Higher Qualification Commission of Judges of Ukraine in establishing the compliance of a judge (candidate for the post of judge) with the criteria of professional ethics and integrity for the purposes of qualification evaluation; 3) provision of public information about the court's activities based on the receipt of a request for information about the court's activities; 4) providing the public with public

information about the activities of courts in Ukraine, by summarizing such information by analytical units of the State Judicial Administration of Ukraine; 5) granting access to accredited mass media to judicial proceedings on the basis of a court decision; 6) creation and implementation of effective activities in higher specialized courts and appellate courts of full-fledged press services; 7) creation of a contact center at the State Judicial Administration of Ukraine, which should receive and summarize information from citizens regarding the quality of judicial proceedings, compliance by judges with integrity, violations by them and other participants of the principles of judicial proceedings and the judicial process; 8) ensuring the activity of the public council under the Council of Judges of Ukraine.

Key words: judicial power, activity of judges, judiciary, principles of judiciary, public control, forms and means of public control over the activity of judges in Ukraine.

Постановка проблеми. Нагальним питанням подальшого функціонування та розвитку нашої держави на засадах законності є забезпечення ефективної роботи судів, здійснення правосуддя висококваліфікованими, добросовісними, державно мотивованими, ефективними суддями для яких посада судді є честю наданою народом України, захист якого вони мають здійснювати. Як і будь який сектор публічної влади, судова система формується громадськістю а відповідно підконтрольна та підзвітна їй. У зв'язку з цим питання ефективного, неупередженого громадського контролю за діяльністю судів є дотичним до питання дотримання прав і свобод громадян, як складової демократичного суспільства та місця України на світовій арені. Стратегічні цілі розвитку держави за окремими її сферами як правило мають нормативне закріплення в комплексних програмних нормативних актах, зокрема в Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, яка затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021, одним із ключових положень якої визначено необхідність запровадження ефективних форм громадського контролю за діяльністю суддів [1]. В ній, зокрема зазначено, що взаємодія суддів із суспільством має здійснюватися за такими напрямками: розширення змісту щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні, який готує та оприлюднює Вища рада правосуддя (звіт про стан справ, аналіз тенденцій та викликів у діяльності суддів і судів); запровадження практики всебічного обговорення щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні шляхом проведення громадських консультацій та дискусій, удосконалення заходів з подальшого розвитку систематичного проактивного професійного спілкування з

об'єднаннями юристів, громадськістю та засобами масової інформації; розвиток комплексної системи комунікації; впровадження системного підходу та ефективних комунікативних рішень з протидії розповсюдженню недостовірної інформації, спрямованої на дискредитацію суддів, у тому числі у соціальних мережах; механізму оцінки учасниками судового процесу роботи суду, використання інших форм опитувань, впровадження електронного механізму опитування; єдиного стандарту якості роботи суду; посилення уваги до потреб учасників судового процесу з метою покращення доступу до правосуддя та сприяння сприйняттю людьми суду як органу, який вирішує спір і захищає права та інтереси; та ін.

В той же час в сучасних вітчизняних реаліях запроваджене у світлі європейського досвіду поняття підзвітності судочинства громадськості (прозорості, відкритості, транспарентності) в Україні підміняється підконтрольністю з боку інших гілок влади, що стає загрозою незалежності судової влади. Однак незалежний, сильний, авторитетний, захищений суд – це одна із домінант демократичного суспільства, а повага до судової влади стає запорукою стабільності правової держави. Відтак, виникають запитання: якою повинна бути участь громадськості у функціонуванні судової влади? Що собою має являти громадський контроль? Які форми громадського контролю за діяльністю судів будуть ефективними?

Сама ж ідея громадського контролю за публічною владною закладена в ст. 38 Конституції України, як реалізація принципу участі громадян в управлінні державними справами [2], однак не знайшла там деталізації, що породжує різні науково обґрунтовані або і просто запозичені з інших правових систем положення щодо інтерпретації різних форм громадського контролю за органами публічної влади в Україні в цілому і за судовою системою, зокрема.

Стан дослідження тематики статті. Так аналіз наукових джерел дає можливість виокремити окремі сучасні наукові праці, які в різній мірі були присвячені дослідженню глибини змісту громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в цілому і судової системи, зокрема, а саме роботи: Денисюка С.Ф., Гаращука В.М. Сківського І.О., Наливайко Т.В., І.М. Кравченко, Наливайко Л.Р., Олійника В.М. та ін. В той же час узагальнення системи форм, засобів та методів громадського контролю за діяльністю судів здійснено не було, дослідженню піддавались лише окремі його форми. Такий певний вакуум у цій сфері зумовлює доцільність виокремлення ефективних форм та засобів громадського контролю за діяльністю судів, що і складає предмет дослідження в межах даної статті.

На виконання мети дослідження нижче планується виконання наступних дослідницьких за-

вдань: з'ясування сутності громадського контролю за діяльністю суддів в Україні, виокремлення його найбільш дієвих форм та засобів.

Виклад основних положень. В попередніх наукових дослідженнях громадського контролю за діяльністю судів нами було здійснено аналіз нормативно-правового регулювання поняття та змісту такого контролю, а також вивчено та узагальнено позиції науковців щодо його сутності та наведено власне розуміння його поняття та змісту.

Нижче на виконання завдань дослідження в межах даної статті доцільно з'ясувати наукові положення щодо різновидів форм, засобів та способів громадського контролю за діяльністю суддів, стан їх нормативного визначення та пропозиції щодо покращення такого унормування.

Щодо стану нормативного урегулювання форм, засобів та способів громадського контролю за діяльністю суддів. Основи нормативно-правового регулювання реалізації різних форм громадського контролю вже закладені в окремих положеннях Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон). Так в статті 11 Закону закладені принципи гласності і відкритості судового процесу, частина яких реалізована, зокрема стосовно того, що «судові рішення, судові засідання та інформація щодо справ, які розглядаються судом, є відкритими, крім випадків, установлених законом; ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в суді усної або письмової інформації про результати розгляду його судової справи; будь-яка особа має право на вільний доступ до судового рішення в порядку, встановленому законом; розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, установлених законом. У відкритому судовому засіданні мають право бути присутніми будь-які особи. У разі вчинення особою дій, що свідчать про неповагу до суду або учасників судового процесу, така особа за вмотивованим судовим рішенням може бути видалена із зали судового засідання» [3].

Однак положення п.2 ст. 11 Закону тільки мають перспективу на реалізацію, або реалізуються частково, при тому, що норма цієї статті вказує на те, що «інформація про суд, який розглядає справу, сторони спору та предмет позову, дату надходження позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого є відкритою та має бути невідкладно оприлюдненою на офіційному веб-порталі судової влади України, крім випадків, установлених законом» [3].

Також в главі 3 Закону визначено правовий статус та порядок участі представників громадськості - присяжних, які опосередковано здійснюють громадський контроль за діяльністю суддів,

приймаючи участь у судовому засіданні та залучаються до вирішення справи у складі суду разом із суддею або залучаються до здійснення правосуддя.

Щодо стану наукового обґрунтування форм, засобів та способів громадського контролю за діяльністю суддів. Одразу слід відзначити, що єдності наукової думки щодо форм, засобів та способів, або видів такого виду громадського контролю не існує. Зокрема В. Кравчук зазначає, що громадський контроль над діяльністю судів сьогодні повинен передбачати наступне: публічність судових процесів, зокрема, з вільним доступом до них представників засобів масової інформації; можливість відводу суддів з ініціативи учасників судового процесу; включення в атестаційно-дисциплінарні органи (кваліфікаційні комісії суддів) представників юридичної громадськості, ефективної діяльності громадських рад при судах, встановлення відповідальності за порушення суддівської дисципліни. [4, с. 15]. Але тут більше мова йде про участь у тих чи інших формах громадськості в діяльності судів, очевидно що до такої громадськості автор відносить і учасників судового процесу, але їх діяльність не включає функції громадського контролю поскільки вони мають особистий інтерес у справі, а відповідно не можуть об'єктивно оцінювати діяльність суду.

На думку П. Каблак: «громадський контроль судової влади, за своєю суттю, – це громадське оцінювання виконання судами своїх повноважень, визначення ефективності їх функціонування»; він може здійснюватися методами спостереження, опитування, аналізу, прогнозування та ін., однак, у той же час, дослідник відзначає особливу результативність використання методу опитування за допомогою карток громадянського звітування (КГЗ) [5, с. 132].

В свою чергу І.М. Кравченко досліджуючи особливості громадського контролю над діяльністю адміністративних судів приходять до висновку, що автори які досліджують громадський контроль не надто переймаються розмежування форм і методів контролю взагалі, використовуючи їх сумісно (в кращому випадку) або називаючи інструментарієм, механізмом, системою контролю [6, с. 120]. Відмежовуючи ці поняття, автор зазначає, що «форма контролю вказує напрямок діяльності суб'єкта контролю для досягнення конкретної цілі, включаючи обрання тих чи інших методів. До того ж, методи при цьому можуть використовуватися різні, а їх обрання залежить не тільки від мети проведення контрольних дій, але й від інших обставин, від яких залежить ефективність проведення контролю як такого» [6, с. 121]. На думку Ковбасюка В.В. «метод громадського контролю судової влади - це спосіб, прийом, за допомогою якого можна оцінити результативність функціонування адміністративних судів; форма

громадського контролю адміністративних судів може бути визначена як конкретне вираження і організація контрольних дій з метою оцінювання виконання судами своїх повноважень [7, с. 122]. В подальших своїх дослідженнях Кравченко І.М. хоч і каже про широту способів громадського контролю за діяльністю судів однак здійснює дослідження правових засад, форм та методів діяльності громадських рад при судах [8, с. 97], але як вірно зазначає Миرونюк Р.В. діяльність яких на нашу думку, є лише однією із форм громадського контролю за діяльністю судів [9, с. 33].

С. Прилуцький зауважив, що в умовах сьогодення громадський контроль за судовою владою може мати дві форми: пряму – забезпечується через безпосередню участь представників громадянського суспільства у здійсненні правосуддя (народних засідателів, присяжних) та опосередковану – забезпечується через відкритість та гласність судочинства, можливість доступу громадян і ЗМІ до судової інформації та її об'єктивне висвітлення [10, с. 342–351]. Наливайко Л.Р., Олійник В.М. досліджуючи теоретико-правову характеристику взаємодії органів судової влади та інститутів громадянського суспільства, відносять до однієї із найбільш ефективних форм громадського контролю за діяльністю судової влади це контроль з боку ЗМІ, зазначаючи на необхідність підвищення ролі та значення ЗМІ у формуванні світогляду громадян через інформування населення про стан правосуддя в Україні [11, с. 139; 12, с. 94]. Тобто автори по-суті зводять громадський контроль за діяльністю судів до однієї з його форми – контролю з боку ЗМІ, однак на нашу думку це не скільки форма контролю скільки форма оприлюднення результатів діяльності суду.

Здійснивши аналіз правових засад здійснення судочинства в Україні, в тому числі стосовно мети, завдань та принципів діяльності судів а також на основі узагальнення наукових положень щодо сутності громадського контролю за діяльністю судів, можемо виокремити такі форми громадського контролю за діяльністю суддів:

1) громадський контроль на етапі відбору на посаду судді, який включає: моніторинг способу життя судді, який здійснюється з метою встановлення відповідності рівня життя судді наявному у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам, проводиться моніторинг способу життя судді відповідно до закону (врегульований статей 59 Закону «Про судоустрій та статус судів»); повну перевірку декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка подається суддею, здійснюється відповідно до закону центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, та полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точ-

ності оцінки задекларованих активів, перевірки наявності конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення (врегульований статей 60 Закону «Про судоустрій та статус судів»);

2) діяльність громадської ради доброчесності, яка утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання (врегульований статей 87 Закону «Про судоустрій та статус судів»);

3) надання публічної інформації про діяльність суду на підставі надходження запиту на отримання інформації про діяльність суду, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [13];

4) надання громадськості публічної інформації про діяльність судів в Україні, шляхом узагальнення такої інформації аналітичними підрозділами Державної судової адміністрації України (далі – ДСА України), зокрема: систематичного та оперативного оприлюднення публічної інформації в офіційних друкованих виданнях; розміщення публічної інформації на офіційному веб-сайті ДСА України, веб-сайтах судів та у мережі Інтернет; розміщення публічної інформації на інформаційних стендах у приміщеннях суду; надання відкритого доступу до Єдиного державного реєстру судових рішень;

5) надання доступу акредитованих ЗМІ до судочинства на підставі рішення суду, а саме: прийняття участі у судовому засіданні, проведення відео зйомки судового засідання, висвітлення судового процесу по справам, які стосуються захисту прав і свобод громадян та проміжних і кінцевих результатів його здійснення;

6) створення та запровадження ефективної діяльності у вищих спеціалізованих судах та апеляційних судах повноцінних прес-служб, які повинні вживати заходів для належного та об'єктивного висвітлення роботи суду, сприяти налагодженню роботи журналістів з суддями тощо;

7) створення контакт-центру при Державній судовій адміністрації України, який має приймати та узагальнювати інформацію від громадян щодо якості здійснення судочинства, дотримання суддями доброчесності, порушення ними та іншими учасниками принципів судочинства та судового процесу, направляти таку інформацію відповідним компетентним посадовим особам ДСА України для прийняття рішення про вжиття заходів впливу, в тому числі щодо ініціювання питання про порушення суддею принципів доброчесності;

8) забезпечення діяльності громадської ради при Раді суддів України (далі – РСУ), яка юридично функціонує на підстав Положенням про громадську раду при Раді суддів України, затвердженим Рішенням Ради суддів України 05.02.2015

№ 3 [14], однак фактично свою діяльність не здійснює, і основним завданням діяльності цього органу має стати не формальність в прийнятті рішень РСУ, а надання консультаційної допомоги в прийнятті організаційних питань діяльності судів в Україні;

9) тимчасовою формою дотичного громадського контролю за діяльністю судів в Україні в перехідний період становлення судочинства з урахуванням його європейських стандартів є діяльність громадської ради міжнародних експертів (далі – ГРМЕ), діяльність якої була запроваджена Законом «Про Вищий антикорупційний суд» в 2018 році, в статті 9 якого визначено, що ГРМЕ утворюється строком на шість років Вищою кваліфікаційною комісією суддів України для сприяння їй у підготовці рішень з питань призначення на посади суддів Вищого антикорупційного суду та є її допоміжним органом [15].

Висновок. З урахуванням вищезазначеного на сьогодні очевидно помітна динаміка росту суспільного запиту на ефективний громадський контроль за забезпеченням якісного та справедливого правосуддя. Зважаючи на обґрунтовану актуальність даної проблеми, дослідження різних видів ефективних форм, засобів та способів громадського контролю судової влади є запорукою дотриманням принципів законності, ефективності та прозорості (відкритості) в діяльності судів України, що значно підвищить рівень довіри до системи судочинства України та буде сприяти затвердженню судочинства як ефективної системи захисту прав і свобод та найвищого складового елементу сталої демократії в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про затвердження Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. *Офіційний вісник Президента України*: офіційне видання від 22.06.2021. № 17 Стор. 29. Ст. 836.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про судоустрій та правовий статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII: *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
4. Кравчук В. Громадський контроль судової влади як спосіб відновлення довіри суспільства до судів та суддів. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3. С. 11–16.
5. Каблак П.І. Взаємовідносини судової влади та громадськості (правові і організаційні аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Львів, 2015. 211 с.
6. Кравченко І.М. Поняття та зміст громадського контролю над діяльністю адміністративних судів. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2(86). С. 115–124. URL: <https://orcid.org/0000-0001-8693-1428>. (дата звернення 10.02.2023)/
7. Ковбасюк В.В. Шляхи розвитку та удосконалення правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. Серія: Право. 2018. Вип. 4. С. 122–126.
8. Кравченко І.М. Громадський контроль як окремий напрям взаємодії адміністративних судів із громадськістю. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 5. 2019. С. 94–98. URL: <https://doi.org/10.15421/391965>. (дата звернення 10.02.2023)/
9. Миронюк Р.В. Громадський контроль за діяльністю поліції: монограф. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 134 с.
10. Прилуцький С.В. Судова влада і громадянське суспільство: взаємозв'язок, місце та роль у правовій державі. *Правова держава*. 2010. Вип. 21. С. 342–351.
11. Наливайко Л.Р., Олійник В.М. Теоретико-правова характеристика взаємодії органів судової влади та інститутів громадянського суспільства: монографія. / Л.Р. Наливайко, В.М. Олійник. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. 192 с.
12. Олійник В.М. Громадський контроль за діяльністю органів судової влади: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 88–94.
13. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. № 32. 2011. Стор. 1491. Ст. 314.
14. Положення про громадську раду при Раді суддів України: Рішення Ради суддів України 05.02.2015 № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr003414-15/card6#Public>. (дата звернення 10.02.2023).
15. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 року № 2447-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 24. Ст. 212.