

УДК 342.7
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2023.17>

Д. В. Лученко
доктор юридичних наук,
проректор з наукової роботи,
професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0000-0002-8666-2245

Д. І. Яіцька
аспірантка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0000-0001-5198-3711

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУДДІВ: ПОНЯТТЯ, ФОРМИ ТА ЗНАЧЕННЯ

Статтю присвячено громадському контролю за діяльністю суддів як формі участі громадян в управлінні державними справами в Україні. Проаналізовано поняття громадського контролю, його специфічні, порівняно з іншими видами публічного контролю, ознаки. Визначено теоретичні засади громадського контролю за діяльністю суддів.

Громадський контроль за діяльністю суддів у статті розглядається як обов'язкова умова ефективності реалізації завдань судової влади. Авторами досліджено законодавство, що утворює нормативно-правову базу для здійснення громадського контролю за діяльністю суддів в Україні. Констатовано, що правове регулювання окресленої проблематики вимагає суттєвого вдосконалення. Проаналізовано пропозиції науковців щодо майбутніх змін законодавства про громадський контроль.

У статті досліджено форми громадського контролю за діяльністю суддів: загальні, доступні всім громадянам (участь в опитуваннях, громадських слуханнях, у відкритих судових засіданнях, аналіз судових рішень, звернення громадян, запити про доступ до публічної інформації тощо), та спеціальні, у реалізації завдань яких можуть взяти участь лише громадяни, які володіють відповідними знаннями, досвідом, мають певний статус (громадські ради). Проаналізовано специфіку діяльності Громадської ради доброчесності при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України як утворення, покликаного проводити перевірки на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики суддів (кандидатів на посади суддів).

Авторами визначено ключові моменти, які необхідно враховувати при формулюванні змін до чинного законодавства України про громадський контроль за діяльністю суддів, зокрема підкреслено значення теоретико-правових засад громадського контролю, специфіки громадського контролю за діяльністю суддів та тенденції до встановлення партнерських відносин між представниками судової влади та громадськістю, а також до значної цифровізації управлінського процесу і відповідно інструментів громадської участі в ньому.

Ключові слова: судова влада, діяльність суддів, громадський контроль, форми громадського контролю за діяльністю суддів в Україні, законодавство про громадський контроль.

Luchenko D. V., Yaitska D. I. PUBLIC CONTROL OF THE ACTIVITIES OF JUDGES: CONCEPTS, FORMS AND MEANING

The article is devoted to public control over the activities of judges as a form of citizen participation in the management of state affairs in Ukraine. The concept of public control, its specific features compared to other types of public control are analyzed. The theoretical principles of public control over the activities of judges are defined.

Public control over the activities of judges is considered in the article as a necessary condition for the effectiveness of the implementation of the tasks of the judiciary. The authors researched the legislation that forms the legal framework for public control over the activities of judges in Ukraine. It was established that the legal regulation of the outlined issues requires significant improvement. The proposals of scientists regarding future changes in the legislation on public control were analyzed.

The article examines the forms of public control over the activities of judges: general, available to all citizens (participation in polls, public hearings, open court sessions, analysis of court decisions, appeals from citizens, requests for access to public information, etc.), and special, in the implementation of tasks which can be attended only by citizens who possess relevant knowledge, experience, and have a certain status (public councils). The specifics of the activity of the Public Council of Integrity under the Higher Qualification Commission of Judges of Ukraine as an entity called to conduct checks on compliance with the criteria of integrity and professional ethics of judges (candidates for the positions of judges) have been analyzed.

The authors identified the key points that must be taken into account when formulating changes to the current legislation of Ukraine on public control over the activities of judges, in particular, the importance of the theoretical and legal foundations of public control, the specifics of public control over the activities of judges and trends towards establishing partnership relations between representatives of the judiciary and the public are emphasized, as well as to the significant digitization of the management process and, accordingly, tools for public participation in it.

Key words: judicial power, activities of judges, public control, forms of public control over the activities of judges in Ukraine, legislation on public control.

Участь громадян у процесі публічного управління та прийнятті органами й посадовими особами держави важливих рішень у широкому сенсі та громадський контроль як специфічна форма такої участі у більш вузькому – це обов'язкові та беззаперечні умови розбудови демократичної правової держави. Ефективність роботи каналів комунікації публічної влади та громадськості, підтримання постійного зворотного зв'язку між ними, врахування громадської думки на всіх етапах управлінського процесу є показниками, що дозволяють визначити як орієнтованість держави на запити і потреби її громадян, так і рівень довіри останніх до адміністрації та окремих посадових осіб.

Побудова ефективної системи громадського контролю за діяльністю органів публічної влади цілком залежить від розуміння теоретико-правових засад громадського контролю, прийняття відповідного законодавства, яке б відповідало критеріям зрозумілості, структурованості та однозначності, формування адміністративної практики громадського контролю за діяльністю різних органів держави.

Зазначимо, що на науковому рівні поняття, форми та правове значення громадського контролю, в тому числі за діяльністю суддів, є достатньо досліджуваними питаннями. Серед вітчизняних науковців, які присвятили свої праці громадському контролю: С. Денисюк, В. Латишева, Т. Наливайко, А. Неугодніков, І. Сквірський та ін. Проблематику громадського контролю за діяльністю суддів у різний час досліджували С. Віговський, Р. Голобутовський, В. Городовенко, А. Ємельянова, В. Кравчук, М. Мочульська, Н. Нестор, В. Панасюк, С. Прилуцький. При цьому, варто зауважити, що в юридичній науці громадський контроль за діяльністю суддів здебільшого розглядається з точки зору нормативно-правового регулювання та практичної реалізації.

На нашу думку, ефективність практичного здійснення громадського контролю за діяльністю суддів напряму залежить від опанування теоретико-правових засад, тобто сутності та призначення громадського контролю за діяльністю суддів як різновиду публічного контролю.

У першу чергу, важливо розуміти правову природу громадського контролю за діяльністю суддів. Як уже було зазначено, громадський контроль є видом публічного контролю та має специфічного суб'єкта реалізації – громадськість або громадянське суспільство (громадські об'єднання, спілки, організації роботодавців, органи самоорганізації населення, недержавні установи тощо). До інших видів контролю, поряд із громадським, належать: парламентський контроль, адміністративний контроль, муніципальний контроль, контроль спеціалізованих антикорупційних органів,

контроль, що здійснюється Президентом України та ін. Отже, громадський контроль знаходиться на тому ж самому рівні, що й усі інші види контролю, і його здійснення не може ані обмежуватися, ані заборонятися. При цьому, належне функціонування системи громадського контролю за діяльністю різних органів публічної влади залежить не лише від створених державою для цього умов, але й від активної участі та зацікавленості великої кількості громадян та інститутів громадянського суспільства.

Так, громадський контроль – це вид публічного контролю, діяльність громадян та інститутів громадянського суспільства зі спостереження та перевірки виконання завдань і дотримання законодавства органами публічної влади. До основних ознак громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації включають: 1) специфічний суб'єкт, не наділений владними повноваженнями – громадськість; 2) об'єктом контролю є діяльність певного органу або однієї з гілок влади, окремих посадових осіб; 3) форми громадського контролю визначені на рівні законодавства; 4) за результатами громадського контролю можуть застосовуватися інші види контролю, які забезпечуються державним примусом [1, с. 69–70].

Важливим моментом у функціонуванні механізмів громадського контролю за діяльністю суддів є створення запобіжників, які не дозволяють перейти межу, за якою громадський контроль перетворюється у засіб тиску на суддів, або, ще гірше - дискредитації судової влади [2].

Суб'єктний склад громадського контролю і сьогодні залишається предметом наукових дискусій. На думку І. О. Сквірського, питання суб'єктів громадського контролю не є однозначним, а до їх переліку належать не лише громадяни та громадянське суспільство, адже в контрольних заходах можуть брати участь суб'єкти, які не мають статусу громадської організації. Ідеться про наглядові ради, трудові колективи. Використання поняття «громадяни» також обмежує коло індивідуальних суб'єктів громадського контролю, оскільки виключається участь у ньому іноземних громадян, осіб без громадянства [3, с. 23–24]. Погоджуємося з тим, що суб'єктний склад громадського контролю може бути доволі широким, але зазначимо, що в національному законодавстві України поняття «громадяни» без додавання «України» вживається у значенні «всі», а не лише особи з громадянством України, а отже, термін «громадяни» можна використовувати як загальний для позначення фізичних осіб.

Громадський контроль за діяльністю суддів передбачає моніторинг та перевірку належної реалізації суддями функцій судової влади. В основу взаємодії громадськості та суддів покладено принцип транспарентності судової влади, що визна-

чається міжнародними нормативно-правовими актами як фундаментальна засада здійснення правосуддя. Прозорість означає відкритість діяльності органів судової влади, гласність судового процесу, прозорість процедур, пов'язаних зі здійсненням функцій правосуддя. Право громадян брати участь в управлінні та публічність судових процесів закріплені в Загальній декларації прав людини 1948 року, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 року, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та інших актах міжнародного права, що утверджують права людини і громадянина, підкреслюють їх невід'ємність і непорушність. У контексті громадського контролю за діяльністю суддів принцип транспарентності судової влади розуміють як:

1) відкритість інформації про суди, а також результати їхньої роботи;

2) публічний доступ до судових рішень, а також обов'язкове оприлюднення узагальнень судової практики з різних категорій справ, судової статистики;

3) відкритий характер інформації про суддів у межах, визначених законом [4, с. 40–41].

Нормативну основу громадського контролю за діяльністю суддів в Україні становлять Конституція України, міжнародні договори, закони та підзаконні акти. Основним нормативно-правовим актом, положення якого регулюють питання громадського контролю за діяльністю суддів, є Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон). Закон визначає обов'язковість подання суддею декларацій про доброчесність і родинні зв'язки, а також закріплює норми про функціонування Громадської ради доброчесності. Створення такого спеціального суб'єкта обумовлено вимогами цілої низки міжнародних рекомендаційних і нормативних актів, адже міжнародною практикою визнано, що судді не можуть здійснювати правосуддя ефективно, якщо не мають довіри громадян [5]. У відповідності до положень статті 87 Закону Громадська рада доброчесності опікується питаннями відповідності суддів і кандидатів на посади суддів критеріям професійної етики та доброчесності в межах процедури кваліфікаційного оцінювання, яка здійснюється Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. Громадська рада доброчесності складається з представників правозахисних об'єднань, науковців-юристів, адвокатів та журналістів і проводить перевірку інформації щодо судді або кандидата на посаду судді та надає свій висновок Вищій кваліфікаційній комісії суддів України про (не) відповідність особи критеріям професійної етики і доброчесності [6]. Із змісту норм Закону слідує, що діяльність Громадської ради доброчесності при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України

хоча і належить до контролю за своїм змістом, але має обмежене коло учасників відповідного процесу перевірки, адже до її складу можуть бути включені лише громадяни, які підпадають під категорії: «представник правозахисного громадського об'єднання», «науковець у галузі права», «адвокат» або «журналіст» і які пройшли перевірку на відсутність у них обмежень, визначених законом для посади члена Громадської ради доброчесності. Отже, у діяльності Громадської ради доброчесності громадянин, який не належить до визначених вище категорій, може взяти участь лише шляхом надання їй інформації про суддю в ході перевірки.

До форм здійснення громадського контролю за діяльністю суддів, доступних усім громадянам, належать:

– соціологічні дослідження, опитування, анкетування громадян із питань здійснення судової влади в Україні;

– громадські слухання;

– громадська експертиза судових рішень та відкритих матеріалів судових справ;

– звернення громадян;

– запити на доступ до публічної інформації.

Нормативно-правове регулювання перелічених форм громадського контролю за діяльністю суддів в Україні є фрагментарним. Порядок подання та розгляду звернень громадян визначається спеціальним Законом України «Про звернення громадян» [7], а порядок доступу до публічної інформації – Законом України «Про доступ до публічної інформації» [8]. Інші форми контролю фрагментарно відображені в цілій низці нормативно-правових актів. Аналіз положень законодавства про звернення громадян та про доступ до публічної інформації дозволяє вказати на необхідність його системного вдосконалення, і зокрема з урахуванням розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та популяризації цифрових інструментів громадської участі в управлінні державними справами.

Отже, станом на сьогодні законодавче регулювання громадського контролю за діяльністю суддів в Україні зводиться до: положень Конституції України про право громадян брати участь в управлінні, Закону України «Про судоустрій і статус суддів» в частині роботи Громадської ради доброчесності та декларування суддів, Закону України «Про звернення громадян», Закону України «Про доступ до публічної інформації» та деяких окремих положень інших актів законодавства.

Зазначений стан правового регулювання дає підставу ініціювати питання про створення єдиного спеціального акта – Закону України «Про громадський контроль за діяльністю суддів (суддів)». Наприклад, С. І. Віговський зазначає, що прийняття окремого законодавчого акта, який би врегулював засади, форми та порядок реалізації

громадського контролю за діяльністю суду, дозволило б з одного боку систематизувати чинні норми в такий спосіб, аби досягти єдності, зрозумілості та однозначності правового регулювання громадського контролю, а з іншого – убезпечив би державу від використання наявних контрольних можливостей для звуження самостійності й незалежності суддів [9, с. 104–105]. Н. В. Нестор пропонує суттєві зміни до адміністративного законодавства України, зокрема в Закон України «Про судоустрій і статус суддів» і Закон України «Про Вищу раду правосуддя» щодо порядку подання дисциплінарних скарг та провадження у справі про дисциплінарний проступок судді, а також збільшення строку давності у дисциплінарних справах [10, с. 419–425]. погоджуємося з науковцями в тому, що прийняття змін у законодавство про контроль за діяльністю суддів, його систематизація є необхідними кроками для забезпечення належного функціонування механізмів громадського контролю за діяльністю суддів та створення можливостей для визначення ефективності позитивного впливу громадськості на судову владу в Україні [11, с. 19–21]. Із практичної точки зору відсутність регламентованих процедур громадського контролю за діяльністю суддів уповільнює, а іноді й стримує процес самоорганізації громадськості, формування активності й зацікавленості щодо функціонування судової влади.

Говорячи про відсутність належного системного правового регулювання процедур і механізмів громадського контролю за діяльністю суддів, не можна ігнорувати і єдиний позитивний чинник: усі існуючі способи для громадян взяти участь у моніторингу, аналізі правомірності та ефективності діяльності суддів в Україні, на сьогоднішній день не передбачають обов'язкової етапності, тобто вони можуть застосовуватися паралельно і відокремлено [12, с. 43]. При цьому, на наш погляд, позитивна динаміка, яка досягається шляхом необмеження в способах і засобах, нівелюється відсутністю чітко визначених механізмів, а найголовніше – показників ефективності громадського контролю. Із кожним роком громадськість хоча і стає більш поінформованою та активною, проте відсутність чіткого визначення того, в який спосіб і в якому порядку можливо вплинути на публічну владу та до яких результатів цей вплив призведе – негативно позначається на зацікавленості громадян.

Поставивши за мету створення якісного правового забезпечення громадського контролю за діяльністю суддів в Україні, суспільству необхідно враховувати наступні моменти:

1. Сутність і призначення громадського контролю. У широкому сенсі громадський контроль є обов'язковою умовою та водночас результатом демократії, за якої всі публічні органи

є підзвітними народу. У вузькому ж – це одна з форм участі громадян в управлінні державними справами, що забезпечує ефективну комунікацію громадськості та публічної влади, своєчасне, змістовне та необмежене в будь-який спосіб, окрім як законом, право громадян аналізувати та оцінювати виконання завдань і реалізацію публічно-владних повноважень, визначати відповідність діяльності влади критеріям верховенства права, законності, справедливості, доброчесності, професійної етики тощо.

2. Специфіка предмету громадського контролю за діяльністю судової влади. Він включає не лише морально-етичні вимоги до суддів, їхню доброчесність і незалежність, а також і реалізацію принципу транспарентності судової влади на практиці, а саме відкритість і прозорість конкурсу на посади суддів, публічність судового процесу, достовірність поданих кандидатами або суддями відомостей, а також прозорість діяльності органів, які забезпечують судову владу. Крім того, громадськість не обмежена в праві слідкувати за прийнятими судами рішеннями у справах, бути присутньою на відкритих судових засіданнях, проводити свої незалежні дослідження. Вагома роль у цих процесах відводиться засобам масової інформації, які у випадку встановлення факту порушення законодавства або морально-етичних норм суддею мають ресурси для розповсюдження відповідної інформації з метою ініціювання розслідування.

3. Тенденції до цифровізації судової влади та побудови відносин відкритого партнерства суду та інститутів громадянського суспільства. Для створення ефективних каналів взаємодії суддів із громадськістю необхідним є усвідомлення відсутності між ними субординації. Судді мають бути відкриті до співпраці, готові комунікувати на рівних із громадянами з питань здійснення заходів громадського контролю. Тільки в такому випадку можна досягти реальних показників результативності вчинюваних дій і підвищення рівня довіри народу до суду в цілому. Цифровізація публічного управління вимагає від держави та її органів пріоритетного використання інформаційно-комунікаційних технологій у процесі взаємодії з громадськістю, приділення значної уваги доступності і зручності контактних механізмів.

Проведене дослідження громадського контролю за діяльністю суддів в Україні дозволяє дійти таких висновків.

Громадський контроль судової влади у широкому розумінні та громадський контроль за діяльністю суддів у вузькому – це необхідні умови розвитку демократичної держави. Обов'язки зі створення реальних можливостей для громадян брати участь у здійсненні контрольних заходів, а також відповідальність у разі звуження

або обмеження прав, пов'язаних із цим, лежать на державі. Громадський контроль за діяльністю суддів передбачає моніторинг і перевірку не лише дотримання суддями морально-етичних норм, вимог добросовісності, але й достовірності інформації, що надається суддями в деклараціях, звітах тощо, а також аналіз судових рішень та участь у відкритих судових засіданнях. Окремими формами громадського контролю за діяльністю суддів є робота Громадської ради добросовісності та локальних громадських рад і діяльність засобів масової інформації.

У сучасних умовах нагальним питанням є створення системного законодавства про громадський контроль. Фрагментарне правове регулювання заходів громадського контролю та невизначеність базових понять, принципів, суб'єктного складу, прав та обов'язків створюють ситуацію, за якої може бути порушено, з одного боку, умови доступності інструментів участі громадян у публічному управлінні, а з іншого – гарантія незалежності судової влади.

Подальші зміни в правовому регулюванні громадського контролю за діяльністю суддів мають враховувати принципи ефективної співпраці судової влади з громадянами та вимоги активного розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

Література

1. Неугодніков А. О. Громадський контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації: наближення до міжнародних стандартів. *Lex Portus*. № 6(20). 2019. С. 66-80. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/12312/Неугодников%20Гро.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 06.04.2023 року).
2. Лученко Д. В., Крестьянінов О. О. Прояв неповаги до суду: проблематика застосування господарськими судами заходів адміністративної відповідальності: *науково-практичний посібник*. Харків: «Юрайт», 2015. 96 с.
3. Сківський І.О. Поняття та основні ознаки громадського контролю в сучасній адміністративно-правовій доктрині України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. № 137. Том 3. 2016. С. 23–24. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/32876/1/> (дата звернення: 06.04.2023 року).
4. Мочульська М. Судова влада та громадськість: взаємодія в умовах конституційної реформи правосуддя в Україні. *Український часопис конституційного права*. № 3. 2018. С. 39–46. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2018-3/pdfs/3-marta-mochulska-sudova-vladahromadskist-vzaiemodiia-umovakh-konstytutsiinoireformy-pravosuddia.pdf> (дата звернення: 06.04.2023 року).
5. Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки : від 17 листопада. 2010 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a38 (дата звернення: 07.04.2023 року).
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 31, ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/conv#n855> (дата звернення: 07.04.2023 року).
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 47, ст.256. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text> (дата звернення: 07.04.2023 року).
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 07.04.2023 року).
9. Віговський С.І. Щодо можливостей створення Закону України про контроль за діяльністю суду. *Юридична наука*. №2 (104). 2020. С. 99–107. URL: <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal/article/view/74/70> (дата звернення: 07.04.2023 року).
10. Нестор Н.В. Адміністративно-правове забезпечення контролю за діяльністю судів (суддів) в Україні: дисертація на здобуття ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. Сумський державний університет. Суми. 2019. 539 с. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/download/123456789/74670/1/diss_Nestor.pdf (дата звернення: 07.04.2023 року).
11. Голобутовський Р. З. Громадський контроль за діяльністю публічних службовців в органах судової влади. *Правовий часопис Донбасу*. №2 (75). 2021. С. 17–24. URL: <https://ljd.dnuvs.in.ua/wp-content/uploads/2021/10/obl-2.pdf#page=17> (дата звернення: 10.04.2023 року).
12. Нестор Н. В. Система адміністративних заходів громадського контролю за суддями в Україні. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. №2 (8). 2019. С. 38–45. URL: <https://visnykpaau.com/index.php/journal/article/view/304/220> (дата звернення: 10.04.2023 року).