

## ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУДДІВ В УКРАЇНІ

### THE CONCEPT AND CONTENT OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF JUDGES IN UKRAINE

Ткаченко І.Ю., аспірантка

*Університет митної справи та фінансів*

В статті наведено поняття громадського контролю за діяльністю суддів в Україні, розкрито його зміст. 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.

Завданнями громадського контролю за діяльністю суддів є: отримання точної і повної інформації щодо діяльності суддів; сприяння підвищенню ефективності роботи суддів; поширення серед громадськості соціально значущої функції судів; підтримання іміджу суддівської діяльності та престижу роботи судді; забезпечення прозорого відбору кадрів для судів, їх переміщення та іншого просування по службі; підвищення рівня законності забезпечення прав і свобод громадян в діяльності суддів; покращення умов та порядку надання суддівських послуг.

Виокремлено найбільш дієві форми та способи громадського контролю за діяльністю суддів в Україні, а саме: 1) 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; 2) повна перевірка декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка подається суддею, полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення; 3) 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 та ін.

**Ключові слова:** громадський контроль, діяльність суддів, форми та способи громадського контролю за діяльністю суддів в Україні.

The article presents the concept of public control over the activities of judges in Ukraine, reveals its content. It is established that public control over the activities of judges is a statutory activity of public representatives aimed at verifying (monitoring, supervising) the legality of judges' proceedings, taking into account the principles of public opinion in the formation of the judiciary, publicity and openness of the trial, openness and accessibility to court decisions.

The tasks of public control over the activities of judges are: obtaining accurate and complete information on the activities of judges; promoting the efficiency of judges; dissemination of socially significant functions of courts among the public; maintaining the image of judicial activity and the prestige of the judge's work; ensuring transparent selection of personnel for courts, their transfer and other promotion; raising the level of legality of ensuring the rights and freedoms of citizens in the activities of judges; improving the conditions and procedure for providing judicial services.

The most effective forms and methods of public control over the activities of judges in Ukraine are identified, namely: 1) monitoring of a judge's lifestyle, which is carried out in order to establish the standard of living of a judge; 2) full verification of the declaration of the person authorized to perform the functions of state or local self-government, submitted by a judge, is to determine the accuracy of the declared information, accuracy of valuation of declared assets, verification of conflict of interest and signs of illicit enrichment; 3) the activities of the Public Council of Integrity, which is formed to assist the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine in establishing compliance of a judge (candidate for judge) with the criteria of professional ethics and integrity for the purposes of qualification assessment, etc.

**Key words:** public control, activity of judges, forms and methods of public control over the activity of judges in Ukraine.

**Актуальність тематики дослідження.** Нагальним питанням подальшого функціонування та розвитку нашої держави на засадах законності є забезпечення ефективної роботи судді, доброчесності його діяльності, належна оплата його праці, постійне підвищення кваліфікації у тому числі шляхом вивчення міжнародної судової практики, забезпечення кар'єрного росту залежно від професійних навиків та особистого бажання судді. Поряд із цим не менш важливим питанням є громадський контроль за діяльністю суддів, вжиття ефективних заходів юридичної відповідальності за порушення в їхній діяльності та встановлення ефективних та справедливих мір такої відповідальності. Поетапне та комплексне запровадження різних форм громадського контролю за діяльністю суддів визначено в Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, яка затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021 [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 обгово-

рення 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, розвитку 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? Якими повинні бути його межі, щоб не загрожувати незалежності та авторитету судової влади?

Принцип участі громадян в управлінні державними справами, закріплений у ст. 38 Конституції України [2], створює законодавчу основу для реалізації різних форм участі громадськості у функціонуванні судової влади, проте треба відзначити, що єдності з питання необхідності, доцільності та перспективності запровадження деяких з них серед правників немає. Відтак, ця проблема дискутується, особливо на черговому етапі судової реформи.

Зокрема, громадськість гіпотетично може брати участь у формуванні корпусу суддів – впливати на персональний склад судового корпусу шляхом: 1) прямих виборів суддів народом; 2) громадських обговорень претендентів на посаду судді на етапі проведення конкурсу на заміщення вакантної посади судді; 3) громадських обговорень кандидатур суддів перед їх безстроковим обранням; 4) вдосконалення механізму реалізації права громадян відкликати суддів з посади, якщо вони не виконують чи неналежним чином виконують свої повноваження). Також громадськість може брати участь у здійсненні правосуддя: 1) через присяжних; 2) завдяки інституту посередництва (медіації) як способу альтернативного розв'язання спорів за участю громадськості; 3) через громадських мирових суддів. Однак найбільш ефективним і дієвим механізмом взаємодії громадськості та судової влади мав би стати громадський контроль судової влади. Громадський контроль у будь-якій демократичній державі є однією з важливих гарантій недопущення зловживань владою та використання її на шкоду суспільству та державі. Право громадян контролювати владу, надавати оцінку ефективності діяльності органів публічної влади на сьогодні визначається головним фактором реального утвердження принципу народоладдя, закріпленого у ст. 5 Конституції України.

Попри загальну дослідженість поняття та змісту громадського контролю за органами публічної влади, особливості форм та способів його реалізації за діяльністю судів в Україні на монографічному рівні не здійснювалось, що і зумовлює необхідність з'ясування поняття та змісту громадського контролю за діяльністю суддів в Україні, що буде предметом дослідження в межах даної статті.

На виконання мети дослідження нижче планується виконання наступних дослідницьких завдань: з'ясування поняття та громадського контролю за діяльністю суддів в Україні, виокремлення його найбільш дієвих форм та способів.

**Виклад основних положень.** Перш ніж з'ясувати поняття та зміст громадського контролю за діяльністю суддів в Україні, необхідно з'ясувати сутність громадського контролю за діяльністю органів публічної адміністрації. На початку слід відмітити, що поняття громадського контролю не знайшло законодавчого закріплення, хоча в правовій науці були непоодинокі спроби обґрунтувати необхідність його законодавчого закріплення. Наприклад С. Ф. Денисюк в свій час пропонував розробити законопроект «Про громадський контроль в Україні», де на законодавчому рівні закріпити напрямки контрольної діяльності, перелік суб'єктів громадського контролю, принципи та правила здійснення такого контролю, його юридичне оформлення, механізм відповідальності державних і недержавних (діяльність фізичних та юридичних осіб як державного, так і недержавного секторів) структур та їх посадових осіб за невиконання або некіснене чи несвоєчасне виконання законних вимог громадськості та ін. [3, с. 6–7]. Сучасний стан законодавчого закріплення поняття громадського контролю слід охарактеризувати так. Попри відсутність спеціального закону про громад-

ський контроль його нормативну базу складають окремі норми Конституції та інших законів. Так, згідно із статтями 5 і 38 Конституції, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в ст. 6 України, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами [2]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в якості однієї з форм громадського контролю визначає громадські слухання (ст. 13), у ході яких «територіальна громада має право зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування» [4]. Закон України «Про об'єднання громадян» (ч. 1 ст. 20) до прав зареєстрованих об'єднань громадян відносить і право отримувати від органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань [5]. Згідно з Законом України «Про звернення громадян», громадяни України мають право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення (ч. 1 ст. 1) [6].

Проведений нами аналіз законодавчих актів свідчить, що на законодавчому рівні відсутнє нормативне визначення громадського контролю. Лише у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами» наведено поняття демократичного цивільного контролю, який визначено як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [7].

Попри відсутність законодавчого визначення громадського контролю неоднозначним є розуміння його змісту серед науковців. Так В. Г. Гаращук, до громадського контролю відносять контроль з боку різних громадських формувань (або угруповань) – профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів та інших утворень та контроль з боку громадян [8, с. 169]. Інші автори ще більш широко тлумачать поняття «громадського контролю» [9, с. 502]. Так, Т. В. Наливайко визначає «громадський контроль» як організаційно-правову форму об'єднання громадян на добровільних засадах для задоволення та захисту їхніх власних та громадських законних правових, соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних та інших спільних інтересів [9, с. 3]. В свою чергу Наливайко Л. Р. і Орешкова А. Ф. з урахуванням наукового аналізу поняття громадського контролю запропонували його авторське тлумачення, як одного із видів соціального контролю у формі публічної перевірки діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з використанням комплексу здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів з боку громадян та їх об'єднань в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [11, с. 51]. Однак автори, на нашу думку, звужують розуміння громадського контролю лише до публічної перевірки діяльності суб'єктів владних повноважень, ми ж схильні відносити до форми громадського конт-

ролю також аспект взаємодії громадськості та суб'єктів владних повноважень.

Попри неодноразові спроби внести на розгляд Парламенту Законопроекти «Про громадський контроль» найбільш прагматичним на нашу думку є Проект Закону України від 13.05.2015 № 2737-1 «Про громадський контроль», яким запропоновано досить широке розуміння громадського контролю над органами державної влади та органами місцевого самоврядування, як здійснення правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування положень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів з метою сприяння їхній ефективній діяльності й виконання покладених на них функцій захисту прав, свобод, інтересів громадян [12].

В той же час 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» [13].

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» [13].

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.

В енциклопедичних джерелах теж відсутнє єдине розуміння громадського контролю. Так в Юридичній енциклопедії громадський контроль визначено як один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, що є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою (автор – Андрійко О.Ф) [14, с. 234]. В Енциклопедії державного управління громадський контроль визначено як форма участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [15, с. 113].

Окремі дослідники громадського контролю за діяльністю судової системи не наводять поняття громадського контролю за діяльністю судової системи а зазвичай викремлюють його форми. Так 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 [17, с. 15]. 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) [18, с. 132].

З огляду на вище зазначене та з урахуванням завдань, які покладаються на суди в Україні, можна визначити, що громадський контроль за діяльністю суддів це визначена законом діяльність представників громадськості (як індивідуальних так і колективних суб'єктів) 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.

Мета громадського контролю за діяльністю суддів полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки. Завданнями громадського контролю за діяльністю суддів є: 1) отримання точної і повної інформації щодо діяльності суддів; 2) сприяння підвищенню ефективності роботи суддів; 3) поширення серед громадськості соціально значущої функції судів; 4) підтримання іміджу суддівської діяльності та престижу роботи судді; 5) забезпечення прозорого відбору кадрів для судів, їх переміщення та іншого просування по службі; 6) підвищення рівня законності забезпечення прав і свобод громадян в діяльності суддів; 7) покращення умов та порядку надання суддівських послуг.

Зміст громадського контролю за діяльністю суддів проявляється у його процедурних формах та інституційних елементах. Інституційними елементами громадського контролю за діяльністю суддів є: суб'єкт, об'єкт, предмет та процедура його здійснення. Суб'єктами такого громадського контролю виступають громадяни та громадські об'єднання – неорганізована та організована громадськість. У якості об'єкту громадського контролю виступають самі судді, результати їх діяльності а також конкретні посадовці судової системи, або претенденти на посаду судді. Предметом громадського контролю є діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб та інтересів. Процедура громадського контролю містить комплекс форм і методів його здійснення відповідно до завдань та характеру згаданих вище компонентів.

На виконання завдань дослідження нижче доцільно з'ясувати форми громадського контролю за діяльністю суддів, зміст яких буде розкрито в наступних наукових публікаціях.

Нормативного урегульованими в Законі є окремі форми громадського контролю за діяльністю суддів, до яких можна віднести: 1) 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 (стаття 59); 2) повна перевірка 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, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення (стаття 60); 3) 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 (стаття 87) та ін.

**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 особливостей громадського контролю судової влади як найбільш ефективного механізму взаємодії громадськості і судової влади, формулювання предмета і меж такого контролю у контексті відновлення довіри українського суспільства до судових інституцій, а також правовий аналіз його нормативного забезпечення та напрямів прояву є цікавим дослідницьким завданням, яке ми будемо реалізовувати в подальших наших наукових публікаціях, в яких науковий пошук буде звернуто на виокремлення, нормативне закріплення, з'ясування напрямків ефективної реалізації та удосконалення окремих форм громадського контролю.

#### ЛІТЕРАТУРА

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. Денисюк С. Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2008-2/doc/5/07.pdf>
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 грудня 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 504.
6. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами : Закон України № 975-IV від 19 червня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.
8. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Національна академія імені Ярослава Мудрого. Х., 2003. 272 с.
9. Сквірський І. О. Зміцнення правових передумов інституту громадського контролю в Україні як пріоритетне завдання сьогодення. *Форум права*. 2013. № 2. С. 502–507.
10. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львівський Національний університет імені Івана Франка. Львів, 2010. 18 с.
11. Наливайко Л. Р., Орешкова А. Ф. Громадський контроль в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 47–55.
12. Проект Закону України «Про громадський контроль» від 13.05.2015 № 2737-1. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH2411AA>
13. Про судоустрій та правовий статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII: *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
14. Андрійко О. Ф. Громадський контроль // *Юрид. енцикл.*: в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 2001. Т. 3. 790 с.
15. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.
16. Кравчук В. Громадський контроль судової влади як спосіб відновлення довіри суспільства до судів та суддів. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3. С. 11–16.
17. Кабляк П. І. Взаємовідносини судової влади та громадськості (правові і організаційні аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Львів, 2015. 211 с.