

Валентина Кравчук,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри теорії та історії держави і права
юридичного факультету Тернопільського
національного економічного університету

Валерій Кравчук,

кандидат юридичних наук, заступник
начальника відділу підготовки прокурорів
з організації роботи в органах прокуратури
Національної академії прокуратури України

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЯК СПОСІБ ВІДНОВЛЕННЯ ДОВІРИ СУСПІЛЬСТВА ДО СУДІВ ТА СУДДІВ

Присвячено увагу визначенню сутності громадського контролю судової влади, його розмежуванню з іншими формами участі громадськості у функціонуванні судової влади. Розглянуто проблему предмету і меж такого контролю у контексті відновлення довіри українського суспільства до судових інституцій. Проаналізовано нормативне забезпечення та основні напрями прояву громадського контролю у судовій сфері.

Ключові слова: контроль, громадський контроль, громадський контроль судової влади, судова влада, суд, судді, предмет контролю, довіра, незалежність.

Кравчук В. Н., Кравчук В. Н.

Общественный контроль судебной власти как способ восстановления доверия общества к судам и судьям

Посвящено внимание определению сущности общественного контроля судебной власти, его разграничению с другими формами участия общественности в функционировании судебной власти. Рассмотрено проблему предмета и пределов такого контроля в контексте восстановления доверия украинского общества к судебным институтам. Проанализированы нормативное обеспечение и основные направления проявления общественного контроля в судебной сфере.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, общественный контроль судебной власти, судебная власть, суд, судьи, предмет контроля, доверие, независимость.

Kravchuk V., Kravchuk V.

Public control of the judiciary as a way to restore the trust of society to courts and judges

In the article the attention is devoted to the definition of the essence of public control of the judiciary, its separation from other forms of public participation in the functioning of the judiciary, deals with the problem of the subject and limits of such control in the context of restoration of trust of the Ukrainian society in judicial institutions. Also the authors analyzed the regulatory support and the guidelines manifestation of public control in the judicial sphere.

Keywords: control, public control, public control of the judiciary, judicial power, court, judges, the subject of control, trust, independence.

Постановка проблеми та її актуальність. В умовах сьогодення судова влада в Україні перебуває у кризовому стані. Судова влада бореться і відстоєє свою незалежність, а суспільство домагається більшої її відкритості та прозорості. Однак у ситуації, коли суди комунікаційно віддалені від суспільства, а судді в очах громадськості – закрита верства, утворюється інформаційна порожнеча, що зумовлює кризу взаємної довіри суспільства і суддів, утворює прірву між судовою владою і громадянами, робить суди надзвичайно вразливими, а суддів – беззахисними. Така ситуація підриває й без того низький рівень довіри суспільства до судових органів.

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?

© Валентина Кравчук, Валерій Кравчук, 2016

Принцип участі громадян в управлінні державними справами, закріплений у ст. 38 Конституції України, 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 [1, с. 34–41]. 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 визнається головним фактором реального утвердження принципу народовладдя, закріпленого у ст. 5 Конституції України.

Аналіз останніх досліджень. Роль контролю як соціального явища обґрунтовано у дослідженнях таких вчених, як: В. Авер'янова, О. Данільяна, В. Тарана та ін. Різноманітним аспектам функціонування громадського контролю присвячено праці В. Афанасьєва, А. Балкова, С. Денисюка, А. Крупник, С. Кушнір, Т. Наливайко, І. Попової та ін. Громадський контроль за діяльністю різних органів влади розглядали: О. Бондарчук, А. Буханевич, Л. Гапоненко, В. Гарашук, С. Денисюк, С. Косінов, Г. Пришляк, О. Сушинський та інші. Однак, незважаючи на наявний цінний доробок вітчизняних та зарубіжних вчених, слід констатувати, що проблеми громадського контролю судової влади у юридичній літературі майже не було висвітлено. Певною мірою дана проблематика належить до кола наукових інтересів таких дослідників, як: В. Городовенко, П. Каблак, В. Маляренко, О. Овсяннікова, С. Прилуцький, однак вона все ще потребує свого комплексного дослідження, адже на сьогодні помітна динаміка росту суспільного запиту на ефективний громадський контроль за забезпеченням якісного та справедливого правосуддя.

Зважаючи на обґрунтовану актуальність даної проблеми, **метою даної статті** є 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.

Виклад основного матеріалу. Громадський контроль – це суттєвий фактор демократизації будь-якої інституції [2, с. 54]. Цілком справедливо стверджувати, що громадський контроль за судовою владою може дати поштовх до створення ефективної та справедливої судової системи, забезпечити відкритість і прозорість функціонування судової влади а це, в свою чергу, сприятиме збільшенню рівня довіри громадськості до судів. Сутність такого контролю не повинна зводитися лише до розуміння цього терміну, традиційних методів його реалізації, а має розглядатися як взаємодія влади та громадськості через налагодження сталих і дієвих способів взаємодії та комунікації [3, с. 94].

Громадський контроль як інститут громадянського суспільства з теоретико-правової точки зору детально дослідила Т. Наливайко [4], яка сформулювала наступну дефініцію: «громадський контроль – один із видів соціального контролю, що здійснюється громадськими об'єднаннями і безпосередньо самими громадянами, є важливим засобом реалізації народовладдя та дієвим способом залучення населення до управлінських функцій. Функціонування громадського контролю у демократичному суспільстві розглядається як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів на поведінку агентів соціальної взаємодії» [4, с. 9]. А. Крупник підкреслив характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю і визначив громадський контроль як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань [5].

Громадський контроль судової влади С. Прилуцький розглядає як компроміс між державою та громадянським суспільством у питаннях організації судової влади та здійснення правосуддя, що забезпечує досягнення незалежності суду. З такого ракурсу громадський контроль включає і пряму форму – через безпосередню участь представників громадянського суспільства у здійсненні правосуддя (присяжних), і опо-

середковану форму – через відкритість та гласність судочинства, можливість доступу громадян та ЗМІ до судової інформації та її об'єктивне висвітлення [6, с. 348–349]. Однак, такий підхід до визначення громадського контролю видається доволі широким і охоплює різні форми участі громадськості у функціонуванні судової влади, що призводить до ототожнення понять «громадський контроль» і «участь громадськості».

Більш точною вважаємо дефініцію, яку у своєму дисертаційному дослідженні запропонував П. Каблак: «громадський контроль судової влади, за своєю суттю, – це громадське оцінювання виконання судами своїх повноважень, визначення ефективності їх функціонування» [3, с. 98, 132].

Громадський контроль за судами, за висновком М. Вільгушинського, виконує подвійну роль. З одного боку, за його допомогою підвищується рівень проінформованості суб'єктів державного контролю про діяльність судів, а з іншого – він надає можливість громадськості самостійно впливати на функціонування судів шляхом звернення до них із відповідними пропозиціями та рекомендаціями, без втручання у розгляд конкретних судових справ. Узагальнення сутності та змісту громадського контролю за судами дало змогу дійти вченому таких висновків: а) зазначений вид діяльності на теперішній час не знайшов повного і детального нормативного врегулювання, на відміну від громадського контролю, що здійснюється за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; б) у переважній більшості випадків громадський контроль має неформалізований характер, оскільки процедури його здійснення визначено лише в загальних рисах. Більшою мірою деталізовано порядок контролю, який здійснюється у межах інституту звернень громадян, решта видів і напрямів контролю не мають належного процедурного регулювання; в) суб'єкти громадського контролю, на відміну від суб'єктів державного контролю, не мають права втручатися у позапроцесуальну, а тим більше у процесуальну діяльність суду. З огляду на це, громадський контроль більше нагадує нагляд (моніторинг) за діяльністю суду у тому розумінні, що останній зводиться до зовнішнього спостереження за функціонуванням судів загальної юрисдикції; г) громадський контроль виконує дві основні функції: комунікаційну та корекційну. У межах комунікаційної функції відбувається діалог між судовою владою, її органами, громадськістю та засобами масової інформації, а також всередині самої судової системи, налагодження відносин довіри з усіма зацікавленими сторонами. Що стосується корекційної функції, то громадський контроль дає приватним особам можливість брати участь у реформуванні судової системи взагалі та судів, зокрема, шляхом виявлення нормативних, організаційних, технічних тощо недоліків у діяльності останніх [7, с. 25].

Все вищевказане доводить, що категорії «громадський контроль» правосуддя і «суспільна довіра» до судів та суддів звичайно мають самостійне значення, але, разом з тим, – загальну природу і взаємозалежність. З правової точки зору вони розкривають демократичний, публічний і гласний характер правосуддя, його спрямованість на реалізацію суспільних потреб та інтересів. Правосуддя підконтрольне суспільству в тому сенсі, що: по-перше, йому іманентно властиві соціально корисні функції; по-друге, воно жорстко регламентується законодавством; по-третє, громадяни мають конституційне право на участь в здійсненні правосуддя; по-четверте, захист громадян від несправедливих судових рішень гарантується механізмом оскарження рішень судів; по-п'яте, громадяни та їх об'єднання, реалізуючи право на свободу слова, можуть вільно обговорювати судові рішення і функціонування судової системи в цілому, піддавати їх критиці, вносити пропозиції про вдосконалення законодавства і правозастосовчої практики [8, с. 11].

Громадський контроль судової влади, цілком обґрунтовано зазначає П. Каблак, 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) [3, с. 99, 132]. Формами здійснення громадського контролю судової влади можуть бути: соціологічні та статистичні дослідження, діяльність громадських рад, у виключних випадках – оцінка винесених суддею рішень, їх відповідності принципам і нормам права, моральним засадам суспільства. Очевидно, переглядати і скасовувати судові рішення громадськість не може, але моніторити судові рішення і давати оцінку за певними критеріями – цілком. Так, наприклад, у 2014 р. Центр політико-правових реформ (Р. Куйбіда та М. Середа) підготували аналітичний огляд судової практики за 2010–2014 рр. у справах про обмеження права на мирні зібрання і сформулювали певні висновки і рекомендації [9].

Так само, громадськість може моніторити судові процеси і давати оцінку процесуальній діяльності суддів, прокурорів, адвокатів, знову ж таки за чітко визначеними критеріями. Певні спроби розробити такі критерії, а також конкретні методики, які враховували б спеціалізацію судів, уже досить успішно здійснюються. Зокрема, Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини опублікувало довідкове видання для практиків «Моніторинг судових процесів» [10].

У цьому контексті доречно згадати позицію В. Маляренко, який цілком прагматично звертає увагу на те, що нині, окрім можливості притягнення судді до кримінальної чи дисциплінарної відповідальності, відсутній будь-який інший контроль за забезпеченням законності судових рішень. Тому він пропонує громадський контроль за діяльністю конкретного судді запровадити через механізм ревізійного скасування неправосудного судового рішення, що набрало чинності за відсутності скарг [11, с.44].

Однак вважаємо, що такий спосіб громадського контролю судової влади не матиме ефективності, адже кожне позапроцесуальне скасування судового рішення породжує інші загрози: 1) нестаточність судового рішення; 2) створення важелів впливу на незалежність судді; 3) зниження авторитету судової влади.

Ведучи мову про обсяг громадського контролю, варто відмітити, що безперечно він обов'язково повинен бути у сфері процедур добору, переведення суддів і розгляду дисциплінарних скарг на них; громадськість може контролювати відкритість (можливість громадського доступу до судових засідань).

Також важливо акцентувати увагу на понятті «громадськість». На сьогодні вказане поняття не визначене законодавчо, а отже не зовсім зрозуміло хто може здійснювати громадський контроль. На наш погляд, суб'єктами громадського контролю повинні бути громадські об'єднання, які теж підлягають своєрідному «контролю», який має проявлятися у їх обов'язку бути офіційно-зареєстрованими, діяти відкрито і прозоро, і оприлюднювати звіти про свою діяльність у загальнодержавних ЗМІ, медіа.

Прийнятий 2 червня 2016 р. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» суттєво упорядкував і вдосконалив можливості громадського контролю суддів та судової влади [12]. Зокрема, відповідно до п. 3 ч. 7 ст. 56 Закону, кожен суддя зобов'язаний окрім декларування свого майнового стану подавати декларації про свою добросовісність та родинні зав'язки, які стають доступними для загалу через оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. У декларації родинних зав'язків судді подаватимуть відомості про близьких осіб та родичів, які займають відповідальні державні посади. Ця інформація допомагає виявити конфлікт інтересів та попередити інші чинники можливої упередженості суддів при виконанні ними своїх повноважень. У декларації добросовісності судді міститиметься перелік тверджень, правдивість яких він повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або не підтвердження. Відомості, що подані у декларації, після її опублікування стають предметом громадського контролю і за відсутності доказів іншого твердження судді вважаються достовірними, що засвідчує добросовісність судді та забезпечує йому громадську довіру.

Також законом передбачено створення Громадської ради добросовісності з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді критеріям професійної етики та добросовісності для кваліфікаційного оцінювання, а також кандидатів на посаду судді. Поведінка судді стає предметом громадського контролю не лише під час виконання ним своїх функцій, а й в особистому житті. Це справедливо і не може розглядатися як порушення особистого простору судді, оскільки судді наділяються широкими повноваженнями.

Фактично, діяльність Громадської ради добросовісності – це нова форма громадського контролю за судовою владою головним завданням якої є збирання, перевірка та аналіз інформації щодо суддів та кандидатів на посаду судді (ст. 87 Закону). Громадська рада добросовісності на сьогоднішній день вже призначена (20 представників громадськості), а 23 листопада 2016 р. провела у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України перше організаційне засідання, на якому ухвалила Регламент, що закріплює основні цінності діяльності Громадської ради добросовісності: достоїнство, справедливість, права людини, добросовісність, повагу до незалежності суддів.

Запит громадськості на реалізацію такої форми контролю судової влади дуже високий, про що свідчить активне функціонування двох платформ перевірки декларацій суддів та статистичної інформації їх професійної діяльності, зокрема: 1) «ПроСуд» – створена інститутами громадянського суспільства «Центр протидії корупції», «Автомайдан», «Канцелярська сотня»; 2) «Чесно фільтруй суд» – створена у рамках всеукраїнського руху «Чесно», заснованого у 2011 році.

Також з 05 лютого 2016 р. запрацював Комітет етики правосуддя, що заснований ГО «Відкрита Україна» в рамках реалізації проекту «Відкритий Суд». Комітет етики правосуддя розглядає звернення щодо порушення вимог етики та професіоналізму судьями, прокурорами та адвокатами. В першу чергу, розглядає відеоматеріали, які засвідчують поведінку судді, прокурора, адвоката, яка не відповідає стандартам правосуддя і може звертатися до компетентних органів про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності [13].

Добросовісність та етична поведінка суддів, а також прокурорів та адвокатів, не даремно є предметом громадського контролю за судовою владою. Для того, щоб рішення суду було авторитетним, морально-

етичні якості судді, який його ухвалює, мають бути належними. Це абсолютно відповідає п. 20 Рекомендації СМ/Rec (2010) 12, судді не можуть ефективно здійснювати правосуддя без довіри громадськості, адже вони є частиною суспільства, якому служать [14]. Це гарантує первинну легітимність судді та в подальшому – функціональну. Формування в громадській думці переконання в правоті, незалежності та об'єктивності судової влади є запорукою стабільності, миру та спокою. Так, судові рішення матимуть своєрідний кредит суспільної довіри, коли кожна особа, навіть не погоджуючись із ухваленим рішенням, однаково вважатиме його правильним і справедливим, виходячи із загального переконання в авторитетності судової влади.

Ще одним важливим напрямом громадського контролю за судовою владою є контроль за дотриманням законодавства щодо добору кандидатів на посади суддів. З метою реалізації вказаного контролю передбачено, що представники громадських об'єднань мають право бути присутніми на кожному з етапів добору та під час перевірки робіт кандидатів на посаду судді у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України. Цей напрям громадського контролю також є гарантією формування якісного суддівського корпусу та перспективним для подальших наукових досліджень.

Висновки. Підсумовуючи, важливо акцентувати увагу на таких положеннях.

По-перше, громадський контроль судової влади доцільно розуміти у вузькому значенні як одну із форм участі громадськості у функціонуванні судової влади, яка забезпечує ефективний механізм взаємодії громадськості та судової влади, а саме як оцінювання представниками громадськості рівня виконання судами своїх повноважень, ефективності їх функціонування і відповідності їх критеріям професійної етики та доброчесності.

По-друге, за своєю правовою природою та змістом предмет громадського контролю суддів та судової влади повинен включати: доброчесність, етику поведінки суддів, достовірність інформації, поданої суддями у своїх деклараціях; реалізацію принципу відкритості та гласності (транспарентності) відправлення правосуддя; реальне перебування суду та суддів, які розглядають конкретну справу, у стані незалежності (зокрема, шляхом виявлення фактів, що ставлять під сумнів їх незалежність у конкретній справі); процедури добору кандидатів на посади суддів та відповідність морально-етичним вимогам самих кандидатів; діяльність органів, що забезпечують функціонування судової влади.

По-третє, громадський контроль судової влади не може охоплювати у будь-якій формі позапроцесуальну ревізію судових рішень. Перевірка законності та обґрунтованості судових рішень може здійснюватися винятково у процесуальному порядку вищестоящою судовою інстанцією. Це – головна передумова сильної, незалежної та безсторонньої судової влади, яка зможе забезпечити здійснення правосуддя найвищої якості. Хоча допускаємо можливість моніторингу судових рішень і судових процесів, оцінки процесуальної діяльності судів.

У цілому, довіра громадськості до судової влади й повага до неї є, без перебільшення, гарантією ефективності судової системи. Кожен суддя й судова влада в цілому можуть досягнути та підтримувати легітимність, маючи лише довіру громадськості. Проблема громадського контролю судової влади є досить важливою на сучасному етапі її реформування, відтак, подальшого ґрунтовного наукового дослідження потребують питання форм і методів такого контролю; вироблення та закріплення у законодавстві чітких механізмів громадського контролю у сфері відправлення правосуддя, що має практичне значення для забезпечення демократичного посилення ефективності судової влади та відновлення довіри українського суспільства до судових інституцій в цілому.

Список використаної літератури

1. Кравчук В. М. Громадськість у функціонуванні судової влади / Валентина Кравчук // *Юридична наука та практика: виклики сучасності : матеріалів Міжнарод. юрид. наук.-практ. конференції [«Актуальна юриспруденція»]*, (Київ, 17 верес. 2015 р.) / Тези наукових доповідей. – К., 2015. – С. 34–41.
2. Кравчук В. М. Громадський контроль у функціонуванні судової влади / Валерій Кравчук // *Вісник Національної академії прокуратури України*. – № 3(45). – 2016. – С. 53–60.
3. Каблак П. І. *Взаємовідносини судової влади та громадськості (правові і організаційні аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Каблак П. І.* – Львів, 2015. – 211 с.
4. Наливайко Т. В. *Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Тетяна Володимирівна Наливайко // Львівський державний університет внутрішніх справ.* – Львів, 2010. – 18 с.
5. Крупник А. С. *Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / [Електронний ресурс] А. С. Крупник.* – Режим доступу : http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf.

6. Прилуцький С. В. Судова влада і громадянське суспільство: взаємозв'язок, місце та роль у правовій державі / С. В. Прилуцький // *Правова держава*. – 2010. – Вип. 21. – С. 342–351.
7. Вільгушинський М. Й. Суди загальної юрисдикції у системі взаємовідносин із суб'єктами владних повноважень та громадськістю : автореф. дис. ... доктора юрид. наук. : 12.00.10; 12.00.07 / М. Й. Вільгушинський. – Одеса. – 33 с.
8. Бумагин А. Н. Доступ к информации о деятельности судов в реализации конституционного принципа публичности правосудия: дисс. ... на соискание ученой степени кандидата юридических наук : 12.00.02. – Орел, 2015. – 182 с.
9. Свобода мирних зібрань у практиці адміністративних судів: аналітичний огляд судової практики за 2010–2014 рр. / Р. Куйбіда, М. Серета. – Київ, 2014. – 23 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.pravo.org.ua/files/Sud/___2010-2014.pdf.
10. Мониторинг судебных процессов: Справочное руководство для практиков. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.osce.org/ru/odihr/102519>.
11. Малярченко В. Т. Щодо головних проблем судової влади в Україні / В. Т. Малярченко // *Слово Національної школи суддів України*. – 2013. – № 1(2). – С. 39–49.
12. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 2 червня 2016 р. // *Закон і Бізнес* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zib.com.ua/>.
13. Комітет етики правосуддя [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lecommittee.com/> - Назва з екрану (21.12.2016 р.).
14. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листоп. 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.

Стаття надійшла до редакції 11.11.2016.