

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ ФОРМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУДІВ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

FOREIGN EXPERIENCE OF THE APPLICATION OF CERTAIN FORMS OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE COURTS AND THE POSSIBILITY OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Лютіков П.С., д.ю.н., професор,
професор кафедри публічного та приватного права
Університет митної справи та фінансів

Маслова А.Б., д.ю.н., доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
Університет митної справи та фінансів

В статті здійснено аналіз зарубіжного досвіду правового забезпечення та організації окремих форм громадського контролю за діяльністю суддів в тих країнах сталої та молодій демократії, в яких діяльність судової системи оцінена на високому міжнародному рівні; виокремлено його позитивні практики та вироблено положення щодо її впровадження в Україні.

З'ясовано, що на сьогодні очевидною є динаміка росту суспільного запиту на ефективний громадський контроль за забезпеченням якісного та справедливого правосуддя. Зважаючи на обґрунтовану актуальність даної проблеми, дослідження міжнародних стандартів громадського контролю судової влади та зарубіжного досвіду їх дотримання дає можливість запропонувати окремі положення щодо підвищення комунікативної складової суспільства (громадськості) та суду, зокрема, доцільним є: 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; 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; реанімацію діяльності громадської ради при Раді суддів України, яка юридично функціонує на підстав Положення про громадську раду при Раді суддів України, затвердженим Рішенням Ради суддів України 05.02.2015 № 3, однак фактично свою діяльність не здійснює, і основним завданням діяльності цього органу має стати не формальність в прийнятті рішень РСУ, а надання консультативної допомоги в прийнятті організаційних питань діяльності судів в Україні; поширення практики входження представників громадської ради міжнародних експертів, діяльність якої була запроваджена Законом «Про Вищий антикорупційний суд» в 2018 році в комісії Вищою кваліфікаційною комісією суддів України по відбору не лише суддів Вищого антикорупційного суду а й суддів різної юрисдикції; розроблення Положення про взаємодію судів із засобами масової інформації та журналістами, а також Концепції комунікацій судової влади України, які доцільно затвердити Радою суддів України.

Ключові слова: громадський контроль, судочинство, судовий процес, діяльність суду, громадський контроль за діяльністю суду, форми, засоби та способи громадського контролю, зарубіжний досвід.

The article analyzes the foreign experience of legal provision and the organization of certain forms of public control over the activities of judges in those countries of stable and young democracies, in which the activity of the judicial system is evaluated at a high international level; its positive practices are singled out and regulations regarding its implementation in Ukraine are drawn up.

It has been found that the dynamics of the growth of public demand for effective public control over the provision of high-quality and fair justice is evident today. Taking into account the well-founded relevance of this problem, the study of international standards of public control of the judiciary and foreign experience of their observance makes it possible to propose separate provisions for improving the communicative component of society (the public) and the court, in particular, it is expedient to: create and introduce effective activities in higher specialized courts and full-fledged press services in appellate courts, which must take measures for proper and objective coverage of the court's work, promote the improvement of journalists' work with judges, etc.; creation of a contact center at the State Judicial Administration of Ukraine, which should receive and summarize information from citizens regarding the quality of the administration of justice, compliance by judges with integrity, violations by them and other participants of the principles of justice and the judicial process, send such information to relevant competent officials of the State Administrative Court of Ukraine for decision-making about taking influence measures, including about initiating the issue of a judge's violation of the principles of integrity; reanimation of the activity of the public council under the Council of Judges of Ukraine, which legally functions on the basis of the Regulations on the Public Council under the Council of Judges of Ukraine, approved by the Decision of the Council of Judges of Ukraine 02.05.2015 No. 3, but in fact it does not carry out its activities, and the main task of the activity of this body should be not formality in the decisions of the RSU, and the provision of consulting assistance in the adoption of organizational issues of the activity of courts in Ukraine; the spread of the practice of the participation of representatives of the public council of international experts, whose activities were introduced by the Law "On the High Anti-Corruption Court" in 2018, in the commission of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine for the selection not only of judges of the High Anti-Corruption Court, but also judges of various jurisdictions; development of the Regulation on the interaction of courts with mass media and journalists, as well as the Concept of communications of the judiciary of Ukraine, which should be approved by the Council of Judges of Ukraine.

Key words: public control, judiciary, court process, court activity, public control over court activity, forms, means and methods of public control, foreign experience.

Актуальність тематики дослідження. Ефективність діяльності судів в Україні та дотримання ними принципів судочинства в цілому і основного з них законності є можливим в тому числі з належною реалізацією організаційно-правових засад публічного контролю за діяльністю судів в цілому та його різновиду – громадського контролю, зокрема. Враховуючи загальносвітові і в першу

чергу стандарти діяльності судів в європейських країнах, які задекларовані і частково урегульовані в міжнародних нормативно-правових актах Україна, як країна претендент на входження до складу Європейського Союзу бере на себе зобов'язання забезпечити створення правового поля щодо реалізації різних форм громадського контролю за діяльністю судів, які знайшли своє норма-

тивне вираження 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 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 прийняттю людьми суду як органу, який вирішує спір і захищає права та інтереси; та ін.

Такі стандарти та форми громадського контролю за діяльністю судів знаходять своє нормативне вираження і в законодавчих актах, які регулюють діяльність судової системи, однак більшість таких положень носять декларативний характер, не унормованими є положення щодо процедур здійснення такого контролю, відсутня єдність щодо розуміння форм, методів, способів та засобів такого контролю, про що ми звертали увагу в попередніх наших публікаціях і пропонували окремі шляхи нормативного урегулювання цього напрямку [2, с. 280–283]. Разом з тим прогрес в сторону формування правового поля щодо громадського контролю за діяльністю судів а також механізмів його реалізації може бути досягнутий в тому числі за рахунок аналізу зарубіжного досвіду правового забезпечення та організації громадського контролю за діяльністю суддів, виокремлення його позитивної практики та вироблення положень щодо адаптованого його впровадження в Україні.

У зв'язку з цим нижче на виконання *задач дослідження* в межах цієї статті нами буде здійснено аналіз зарубіжного досвіду правового забезпечення та організації окремих форм громадського контролю за діяльністю суддів в тих країнах сталої та молодій демократії, в яких діяльність судової системи оцінена на високому міжнародному рівні; виокремлено його позитивні практики та вироблено положення щодо її впровадження в Україні.

Виклад основних положень. З урахуванням аналізу міжнародних правових актів, які тим чи іншим чином дотичні до системи судочинства, а саме: Загальної Декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Бангалорських принципів поведінки суддів, схвалених резолюцією ООН (2006 р.), Основних принципів незалежності судових органів (1985 р.), Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Хартії Європейського Союзу про основні права, Європейської хартії «Про статус суддів» (1998 р.) було з'ясовано, що 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 визнається головним фактором реального утвердження принципу народо-владдя, закріпленого у ст. 5 Конституції України.

Невід'ємним елементом демократичної політичної культури європейського зразка є співпраця органів публічної влади в цілому і суду, зокрема з інститутами громадянського суспільства. Наявність налагодженої комунікації між судами та громадськими об'єднаннями виступає запорукою відкритості державної політики та її підконтрольності суспільству, і загалом – відповідності стратегічним національним інтересам.

Формами здійснення громадського контролю спеціалісти називають соціологічні та статистичні дослідження, громадські слухання, громадську експертизу актів органів публічної влади та їх проектів, публікації в пресі, випуски на радіо, телебачення, оприлюднення в мережі Інтернет; громадську експертизу, участь громадськості в роботі колегіальних органів влади, перевірку діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звернень громадян, результатів діяльності тощо [3, с. 114]. Структурним елементом громадянського контролю є масмедіа.

Аналіз сутності громадського контролю за діяльністю судів та правових засад здійснення судочинства в Україні дає можливість виокремлення різних форм громадського контролю за діяльністю суддів, аналіз зарубіжного досвіду реалізації яких нами буде досліджено нижче.

Найбільш поширеною та ефективною формою громадського контролю за діяльністю судів є доступ до судових рішень. Можливість доступу громадян до судочинства та розширення можливостей для доступу громадськості до інформації про діяльність суду стало запровадження системи електронного судочинства, започаткованого прийняттям Концепції електронного суду України (e-court) [4]. Ця концепція поклала початок запровадження в Україні системи електронного судочинства через ресурс «Єдина судова інформаційна система» (ЄСІС) має три контури доступу: 1) загальний (доступ до загальнодоступної судової інформації, у тому числі зовнішнім користувачам); 2) відомчий (доступ працівникам суду та ДСА до службової інформації, що не потребує спеціального захисту з урахуванням вимог постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2009 р. «Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах»); 3) закритий (доступ чітко визначеним особам до закритої інформації (містить державну та військову таємницю, тощо) [5, с. 109–110]. Саме через сайт судової влади користувач загального доступу має можливості доступу до інформації про судову владу взагалі та окремі організації (зокрема, контактну інформацію, часи прийому, зразки документів та інше); до копій судових рішень в Єдиному державному реєстрі судових рішень (ЄДРСР); до судової практики, що офіційно публікується Верховним судом України та вищими спеціалізованими судами; до графіків судових засідань. Користувачем, зареєстрованим на сайті судової влади, може бути будь-хто бажуючий. Йому надаються додаткові можливості щодо: 1) отримання повного тексту процесуальних документів по справах, де він є стороною процесу або адвокатом; 2) отримання автоматич-

ного повідомлення (наприклад, електронною поштою) про зміну стану своїх справ та прийняття нових документів по справі; 3) подання в суд позовних заяв та документів з своєї справи в електронному вигляді з використанням електронного цифрового підпису. ЄДРСР являє собою автоматизовану систему збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку та надання електронних копій судових рішень, який було запущено з прийняттям Закону України від 22 грудня 2005 року № 3262-IV «Про доступ до судових рішень» [6], до реєстру вносяться усі рішення судів України у цивільних, адміністративних, господарських справах, справах про адміністративні правопорушення та кримінальних провадженнях, з якими через пошукову систему ресурсу сайту ЄДРСР (<https://reyestr.court.gov.ua/>), будь-яка особа яка має бажання оцінити законність рішення суддів в окремих категоріях справ чи рішення конкретного судді може через пошукову систему з ними ознайомитись, що є чи не основним ефективним засобом громадського контролю за діяльністю судів. Так, відповідно до ст. 4 цього Закону «судові рішення, внесені до Реєстру, є відкритими для безоплатного цілодобового доступу на офіційному веб-порталі судової влади України. Загальний доступ до судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади України забезпечується з дотриманням вимог статті 7 цього Закону. Для реалізації права доступу до судових рішень, внесених до Реєстру, користувачу надаються можливості пошуку, перегляду, копіювання та роздрукування судових рішень або їхніх частин. Обмеження права вільного користування офіційним веб-порталом судової влади України допускається настільки, наскільки це необхідно для захисту інформації, яка за рішенням суду щодо розгляду справи у закритому судовому засіданні підлягає захисту від розголошення».

Нижче наведемо приклади зарубіжного досвіду впровадження системи електронного судочинства в країнах партнерах України на шляху до ЄС. Наприклад, в США система «електронний суд» (“e-court”) була запроваджена у 1998 році, основним її завданням є забезпечення доступу для отримання інформації про судові справи та іншу визначену законодавством інформацію, пов’язану із судочинством. З метою впровадження електронного збирання документів у всіх федеральних судах США було прийнято систему «Управління справами / Електронний Архів справ» (Case Management / Electronic Case Files (CM/ECF)) для формування загальної інтегрованої системи, яка в свою чергу доповнена системою «Відкритий доступ до судових електронних звітів» (Public Access to Court Electronic Records (PACER)) для забезпечення доступу до відповідних файлів в Інтернеті (<http://www.pacer.gov/cmecf/>) [7, с. 32].

Електронне судочинство розвинуто і в Німеччині, можливість подання документів у цивільних справах в електронній формі на електронну пошту скриньку суду DocumentBeam було впроваджено ще в 2001 р., і з того ж року почали працювати норми Цивільного процесуального кодексу, що регулюють електронний цивільний процес, зокрема, проведення судових засідань із передачею зображення і звуку; обіг електронних документів; ознайомлення зі справою в електронному вигляді; кваліфікований електронно-цифровий підпис тощо. Як зазначає Щерблюк О. В. «слід відзначити, що хоча поки що не йдеться про повноцінну систему електронного судочинства усього Європейського союзу, проте ЄС невпинно рухається в цьому напрямі. Починаючи з 2008 р., Європейська Комісія регулярно готує Європейську стратегію електронного правосуддя (European e-Justice Strategy), метою якої є вдосконалення судової співпраці як на національному, так і на загальноєвропейському рівнях; наразі впроваджується стратегія на 2019–2023 рр.» [8, с. 183]. Створено і діє Портал Європейського електронного правосуддя (European e-Justice Portal, <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home>), що пропонує опції пошуку законодавчих

актів ЄС; судових рішень; судів ЄС та держав-членів; реєстрів ЄС та держав-членів, у т.ч. компаній, нерухомості, банкрутств; адвокатів, нотаріусів, перекладачів і медіаторів держав-членів ЄС; керівництв з правової допомоги, медіації, спадкування, складання та реєстрації заповітів, відеоконференцв’язку та співпраці в області судочинства у цивільних або комерційних справах; офіційних форм судових і позасудових документів [9, с.89].

У Великобританії в з 2013 року проваджується система електронного судочинства «Швидке і невідворотне правосуддя» (Swift and Sure Justice), яка передбачає, що британські судді можуть проводити слухання, приймати рішення і виносити вирoki в онлайн-режимі, зокрема, таким чином можна приймати рішення щодо призначення застави за звільнення, що дозволяє суттєво заощадити час і кошти. Потерпілі та свідки можуть брати участь в судових засіданнях, у т.ч. у перехресних допитах, за допомогою відеозв’язку і таким чином уникати особистих зустрічей у суді зі злочинцями. На відповідну модернізацію судів Великобританії виділено 1 млрд фунтів стерлінгів [9, с. 7]. Отже, досвід впровадження електронного судочинства в більшості розвинутих країн, зокрема і в США, Великобританії та Німеччині показав, що це є ефективний спосіб автоматизації судового процесу, оперативності судочинства та більшої ефективності судової влади з орієнтацією на потреби користувачів, однак це потребує значного фінансування особливо не в технічні засоби комунікації а засоби захисту інформаційних ресурсів суду для неможливості здійснення на них кібератак та заволодіння конфіденційною інформацією.

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 міжнародних стандартів громадського контролю судової влади та зарубіжного досвіду їх дотримання дає можливість запропонувати окремі положення щодо підвищення комунікативної складової суспільства (громадськості) та суду, зокрема, *доцільним є*: створення та запровадження ефективної діяльності у вищих спеціалізованих судах та апеляційних судах повноцінних прес-служб, які повинні вживати заходів до належного та об’єктивного висвітлення роботи суду, сприяти налагодженню роботи журналістів з суддями тощо; 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; реанімацію діяльності громадської ради при Раді суддів України (далі – РСУ), яка юридично функціонує на підстав Положення про громадську раду при Раді суддів України, затвердженим Рішенням Ради суддів України 05.02.2015 № 3 [10], однак фактично свою діяльність не здійснює, і основним завданням діяльності цього органу має стати не формальність в прийнятті рішень РСУ, а надання консультативної допомоги в прийнятті організаційних питань діяльності судів в Україні; поширення практики входження представників громадської ради міжнародних експертів (далі – ГРМЕ), діяльність якої була запроваджена Законом «Про Вищий антикорупційний суд» [11] в 2018 році в комісії Вищою кваліфікаційною комісією суддів України по відбору не лише суддів Вищого антикорупційного суду а й суддів різної юрисдикції; розроблення Положення про взаємодію судів із засобами масової інформації та журналістами, а також Концепції комунікацій судової влади України, які доцільно затвердити Радою суддів України.

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. Ткаченко І.Ю. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю суддів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 4. 2022. С. 280–283. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-4/66>.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові 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.
4. Про затвердження Концепції Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Наказ Державної судової адміністрації України від 13.04.2018 р. № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0168750-18> (дата звернення: 12.12.2022).
5. Кушакова-Костицька Н. В. Електронне правосуддя: українські реалії та зарубіжний досвід. *Юридичний часопис*. 2013. № 1. С. 103–109. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/4656/1/20.pdf>. (дата звернення: 12.12.2022).
6. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22 грудня 2005 року № 3262-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 15. Ст. 128.
7. Бринцев О. В. «Електронний суд» в Україні. Досвід та перспективи: монографія. Харків : Право, 2016. 72 с. URL: <https://hr.arbitr.gov.ua/userfiles/brincev07122016.pdf> (дата звернення: 12.12.2022).
8. Щерблюк О. В. Організаційні основи судустрою в Україні. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2021. 253 с.
9. Хилько М. Актуалізація питання інформатизації судів та впровадження електронного судочинства в Україні. *Громадська думка про право творення*. 2021. № 2 (207). С. 4–9. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/dumka/2021/2.pdf>.
10. 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).
11. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 року № 2447-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 24. Ст. 212.