

Наливайко О. Ю.,
*аспірант кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного університету
імені Володимира Винниченка
<https://orcid.org/0000-0001-9660-1748>*

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА СУДОВОЮ ВЛАДОЮ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

PUBLIC CONTROL OVER THE JUDICIARY: INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS AND ADMINISTRATIVE-LEGAL MECHANISMS IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Стаття присвячена комплексному аналізу міжнародно-правових стандартів та сучасних адміністративно-правових механізмів забезпечення громадського контролю за діяльністю судової влади України в умовах європейської інтеграції. Автор акцентує на необхідності переосмислення ролі громадянського суспільства у процесах модернізації правосуддя, підкреслюючи, що справжня відкритість і підзвітність судової влади мають стати не декларативними, а дієвими інструментами демократичного врядування.

Досліджуються ключові міжнародні документи – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Бангалорські принципи поведінки суддів, рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи та практика ЄСПЛ, які визначають змістовні та процедурні вимоги до механізмів громадського контролю.

Здійснюється критичний аналіз чинного законодавства України у сфері судоустрою, інформаційної відкритості та діяльності громадських об'єднань. Обґрунтовується доцільність внесення змін до законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про громадські об'єднання» з метою чіткого визначення поняття громадського контролю, закріплення його основних форм, суб'єктів, процедурних гарантій та відповідальності за перешкоджання реалізації цього права. Запропоновано розробити типовий нормативний акт щодо акредитації спостерігачів у судах, врегулювати статус організацій, що здійснюють громадський моніторинг, та визначити механізми захисту конфіденційної інформації у судовій сфері з урахуванням принципів GDPR.

Автор підкреслює, що впровадження ефективних механізмів громадського контролю сприятиме підвищенню довіри до судової системи, зменшенню корупційних ризиків, гармонізації національної правової системи зі стандартами ЄС і Ради Європи, а також формуванню стійких процедур залучення громадськості до оцінки якості правосуддя. У роботі наголошується на необхідності встановлення балансу між відкритістю судових процедур і захистом персональних даних, розвитку правової культури та інституційної спроможності громадянського суспільства для забезпечення демократичного контролю за діяльністю судів.

Ключові слова: адміністративно-правові механізми, відкритість правосуддя, громадський контроль, європейська інтеграція, міжнародні стандарти, підзвітність, спостерігачі у судах, судова влада.

The article is devoted to a comprehensive analysis of international legal standards and modern administrative-legal mechanisms for ensuring public control over the judiciary in Ukraine in the context of European integration. The author emphasizes the need to rethink the role of civil society in the modernization of justice, underlining that true openness and accountability of the judiciary should become effective tools of democratic governance rather than merely declarative principles. The study examines key international documents such as the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Bangalore Principles of Judicial Conduct, recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe, and the case law of the ECtHR – which set out substantive and procedural requirements for public control mechanisms.

A critical analysis of current Ukrainian legislation in the areas of the judiciary, informational openness, and the activities of public associations is provided. The article substantiates the expediency of amending the laws of Ukraine

“On the Judiciary and the Status of Judges,” “On Access to Public Information,” “On Citizens’ Appeals,” and “On Public Associations” with the aim of clearly defining the concept of public control, establishing its main forms, subjects, procedural safeguards, and liability for impeding the exercise of this right. The author proposes the development of a model regulatory act on the accreditation of observers in courts, regulating the status of organizations conducting public monitoring, and determining mechanisms for the protection of confidential information in the judicial sphere in accordance with GDPR principles.

The author highlights that the implementation of effective public control mechanisms will contribute to increasing public trust in the judiciary, reducing corruption risks, harmonizing the national legal system with EU and Council of Europe standards, and creating sustainable procedures for involving the public in assessing the quality of justice. The article emphasizes the need to establish a balance between openness of judicial procedures and protection of personal data, as well as the development of legal culture and the institutional capacity of civil society to ensure democratic control over the judiciary.

Key words: *administrative-legal mechanisms, accountability, European integration, judicial openness, judiciary, international standards, public control, court observers.*

Постановка проблеми. У сучасних реаліях здійснення євроінтеграції процесів вдосконалення адміністративно-правових механізмів забезпечення громадського контролю за судовою владою вже не є просто актуальним питанням, це один із головних викликів для вітчизняної правової системи. Обраний курс на модернізацію правосуддя передбачає не лише технічні зміни, а й глибоке переосмислення ролі людей в означеному. Мова йде про реальне залучення суспільства до оцінки та спостереження за діяльністю судів і суддів. Це відповідь на запит часу, на прагнення громадян чітко бачити правосуддя не закритим і відстороненим, а відкритим, підзвітним і зрозумілим.

Прагнення до демократичного європейського майбутнього зобов’язує нас суттєво переглянути національні підходи до організації судової влади. Це означає гармонізацію українського законодавства із правовими рамками ЄС, стандартами РЄ та рекомендаціями ключових міжнародних інституцій. Але головне – вміти не лише задекларувати прихильність до цих основоположних засад, а й запровадити їх у правозастосовну сферу, у судові процедури, у взаємодію з громадянами, у щоденну роботу суддів і працівників апарату судів.

У підсумку, в контексті незворотних євроінтеграційних процесів Україна стикається з потребою оновлення правових механізмів громадського контролю за судовою владою. Це більше не лише питання модернізації чи технічного вдосконалення, а виклик, що вимагає переосмислення ролі людей у правосудді та реального впровадження міжнародних стандартів відкритості, підзвітності й прозорості. Підвищення довіри до суду, формування

ефективної моделі взаємодії між судами та суспільством, гармонізація з нормами ЄС і Ради Європи – все це становить основу для стійкої правової держави, де громадський контроль виступає важливим елементом демократичного врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розбір сучасних досліджень у сфері громадського контролю за діяльністю судової влади засвідчує зростаючу увагу науковців до цієї теми, зокрема в контексті європейської інтеграції України. Серед провідних напрямів наукового осмислення виділяються питання визначення змісту громадського контролю, його правових форм, інституційних механізмів та відповідності міжнародно-правовим стандартам.

Теоретичні засади цього явища розвивали такі дослідники, як В. Бакуменко, М. Бублій, С. Динисюк, С. Косінов, А. Крупник, С. Кушнір, І. Сквірський, Д. Сухінін, які вивчали різні аспекти взаємодії громадянського суспільства з органами публічної влади. Особливої уваги заслуговує позиція В.М. Кравчука, який розглядає громадський контроль як природний інструмент реалізації народовладдя, що зміцнює засади демократичної державності та забезпечує підзвітність органів влади перед суспільством. У площині адміністративного права актуальними є дослідження І.Ю. Ткаченко, яка висвітлює ефективні форми здійснення громадського контролю за діяльністю суддів і наголошує на необхідності їх нормативного унормування з урахуванням специфіки судової гілки влади та принципу її незалежності.

Метою статті є комплексний аналіз міжнародно-правових стандартів і сучасних адміні-

стративно-правових механізмів забезпечення громадського контролю за судовою владою. Дослідити можливості гармонізації національного законодавства з вимогами ЄС, Ради Європи. Визначити шляхи реального впровадження принципів відкритості, прозорості й підзвітності судової влади, а також окреслити інституційні й процедурні зміни.

Виклад основного матеріалу. Розвиток демократичних начал взаємодії населення й інститутів громадянського суспільства, професійної спільноти з суб'єктами публічної адміністрації в Україні беруть за основу нормативи, принципи та ідеї міжнародного права. З моменту проголошення Загальної декларації прав людини ООН (1948), з подальшим закріпленням в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права та Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966), Декларації про право на розвиток (1986) разом з іншими наступними міжнародними документами [1] фундаментально вкоренили глобальні організаційні і юридичні механізми захисту прав людини та функціонування державного апарату на началах верховенства права, законності та людиноцентризму.

Обов'язковою, істотною та беззаперечною ознакою існування цивілізованого суспільства є наявність закріплених у національному законодавстві сукупність реального, дієвого правового інструментарію легітимного впливу і контролю громадян за діяльністю та прийнятими управлінськими рішеннями суб'єктів владних повноважень. В європейській локації відповідні ідейні та правові аспекти та конструкції закріпила Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод РЄ (1950) [2]. Це поклало початок формуванню дійсно незалежного, справедливого та професійного суду. Громадський контроль став невід'ємним атрибутом розвитку сфери правосуддя.

Аналіз чинного законодавства України засвідчує, що поняття «громадський контроль» у сфері судової влади використовується лише фрагментарно, без нормативного закріплення змісту. Така ситуація породжує низку системних проблем – від неоднозначного застосування на практиці до обмеження реалізації прав і свобод громадян, зацікавлених

у здійсненні нагляду за діяльністю судової гілки влади. В умовах зростаючих очікувань суспільства логічним і обґрунтованим є внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [3]. У відповідних положеннях варто визначити поняття громадського контролю, окреслити основні форми, суб'єкти, а також закласти фундаментальні принципи реалізації.

Громадський контроль у судовій сфері доцільно тлумачити як форму суспільної участі, що здійснюється фізичними особами, інституціями громадянського суспільства, правозахисними організаціями та акредитованими спостерігачами. Його зміст полягає у систематичному моніторингу, фаховій оцінці, поданні обґрунтованих пропозицій щодо організації та функціонування судів, а також у залученні до відкритих засідань, дисциплінарних процедур, громадських експертиз та аналізу судових рішень. Включення відповідного визначення до Розділу I (Засади організації судової влади) зазначеного закону дозволить досягти необхідної уніфікації підходів у сфері публічного адміністрування. Це значно сприятиме імплементації таких міжнародних стандартів, як Бангалорських принципів поведінки суддів (2006), рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи, а також практики Європейського суду з прав людини щодо прозорості судової діяльності.

Наступним кроком має стати нормативне закріплення ключових форм реалізації громадського контролю. Практика низки європейських країн, як це підтверджується звітами Європейської мережі судових рад (ENCJ) [4] та керівними принципами Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДПІЛ), свідчить про те, що ефективний контроль з боку громадськості охоплює не лише пасивне право бути присутнім на судових засіданнях. Він також включає активну участь представників громадянського суспільства та правозахисних структур у моніторингу здійснення правосуддя. Особливої ваги набуває право громадян подавати скарги на дії чи бездіяльність суддів, а також організація публічних обговорень щодо функціонування судових установ. Не менш значущим є право проводити громадські експертизи.

Забезпечення окреслених правових можливостей населення має розвинутися в положеннях Закону України «Про звернення громадян» через доповнення тезами про можливість подання звернень, скарг і повідомлень щодо діяльності судів та суддів не лише особисто, а й групами осіб, інститутами громадянського суспільства, аналітичними центрами [5]. У разі подання скарги, що стосується публічної діяльності суду, варто встановити обов'язок органу судової влади надати письмову відповідь із вмотивованим обґрунтуванням. Також має бути визначено порядок оприлюднення узагальненої інформації про розгляд таких скарг у межах щорічної звітності судів.

Втім, окреслення принципів громадського контролю повинне супроводжуватися конкретизацією процедурних механізмів. Доцільно передбачити в Законі «Про судоустрій і статус суддів» такі положення:

1) закріплення права громадян і громадських інституцій на незалежний моніторинг відкритості судових процесів, дисциплінарних процедур, а також інших форм процесуальної діяльності;

2) врегулювання порядку акредитації спостерігачів при судах із гарантіями їхньої незалежності, неупередженості й захисту від тиску;

3) формалізація процедур подання громадських скарг на діяльність суддів, визначення строків розгляду, гарантій об'єктивності;

4) унормування проведення громадських слухань із залученням громадськості до розгляду окремих аспектів судоустрою;

5) розширення повноважень громадських організацій щодо експертизи проєктів нормативних актів, аналізу правозастосування і підготовки пропозицій з вдосконалення правосуддя.

Практичним розвитком наведених рекомендацій є необхідність доповнення Закону України «Про громадські об'єднання» положенням із визначенням особливого статусу громадських організацій, що здійснюють спостереження за судами [6]. На наш погляд, у першу чергу закріпити вимоги до їхньої реєстрації, прозорості діяльності, наявності внутрішнього кодексу етики, а також обов'язок оприлюднювати щорічні звіти з результати моніторингу. Варто встановити процедуру акредитації таких

інституцій при судах, визначити обов'язки щодо неупередженості та недопущення конфлікту інтересів, передбачити юридичну відповідальність за порушення порядку.

Не менш важливим напрямом є забезпечення реального права на доступ до інформації про діяльність судів. Закони України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» [7] хоча й створюють підґрунтя для прозорості, однак у судовій сфері існує низка бар'єрів, пов'язаних із браком деталізації обов'язків з інформування. Тому доцільно внести до закону зміни, які передбачали б:

1) чітке зобов'язання судів регулярно оприлюднювати дані про свою діяльність (рішення, статистику справ, інформацію про дисциплінарні провадження), із дотриманням вимог конфіденційності;

2) розширення кола суб'єктів, уповноважених ініціювати інформаційні запити, зокрема акредитованих спостерігачів, громадських організацій, аналітичних центрів;

3) встановлення прозорих строків розгляду запитів, гарантій доступу до релевантної інформації;

4) чітке визначення підстав для відмови в наданні інформації та заборону довільного обмеження доступу;

5) запровадження юридичної відповідальності за безпідставну відмову в доступі до публічної інформації.

Доповнить комплекtnість та узгодженість законодавчих змін потрібно шляхом розширення переліку відкритої інформації у сфері правосуддя, а також конкретизувати механізми доступу до неї у Законі України «Про інформацію». Пропонується визначити мінімальний обсяг відомостей, яку суди зобов'язані регулярно оприлюднювати, (статистику, графіки розгляду справ, дані про дисциплінарні провадження). Необхідно також уточнити розмежування між службовою і конфіденційною інформацією (ст. 6), встановити чіткі та конкретні строки реагування на запити громадян і відповідальність за безпідставну відмову у наданні публічної інформації.

До КУпАП [8] варто внести нову статтю, яка встановлюватиме адміністративну відповідальність за перешкоджання або обмеження здійсненню контролю громадян за судами,

необґрунтовану відмову у доступі до відкритої судової інформації, а також за поширення недостовірних або маніпулятивних даних про суд у публічному просторі від імені організацій, що здійснюють спостереження. Окремо передбачити відповідальність спостерігачів за розголошення конфіденційної інформації або втручання у хід судового процесу.

Запропоновані положення повною мірою відповідають базовим міжнародним стандартам, зокрема: Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950) (ст. 6, 10, 13), Міжнародному пакту про громадянські і політичні права (1966) (ст. 19), Рекомендації CM/Res (2010)12 Комітету Міністрів РЄ щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17.11.2010, а також усталеній практиці Європейського суду з прав людини. Україна, що задекларувала стійку прихильність до європейських демократичних цінностей, має імплементувати ці стандарти у своє правове поле.

Водночас реалізація ідеї громадського контролю не позбавлена складнощів. Належить дбати про баланс між відкритістю та захистом конфіденційності, а також запобігати можливому втручання у правосуддя. Необхідно також забезпечити належний рівень підготовки акредитованих спостерігачів, встановити чіткі критерії для організацій, що долучаються до контролю, та визначити ефективні механізми реагування на виявлені порушення. Досвід інших європейських держав, членів ЄС, свідчить, наприклад, Польщі, Італії, Франції, що успішність громадського контролю значною мірою залежить від рівня правової культури, розвиненості громадянського суспільства та готовності судової системи до відкритої взаємодії.

Визначення та нормативне закріплення поняття і сутності громадського контролю у законах України, що регулюють судову діяльність і доступ до інформації, є нагальною умовою посилення підзвітності судової влади і вимогою сучасних світових демократичних стандартів [9]. Йдеться не лише про розширення прав громадян, а про побудову ефективної моделі співпраці між суспільством і судовою гілкою влади на засадах прозорості, відкритості й відповідальності. Такий системний підхід

повинен передбачати створення реєстру спостерігачів, електронну платформу для подання повідомлень про порушення та нормативно закріплені строки реагування судової адміністрації на ці сигнали. У цьому контексті внесення змін до Законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про доступ до публічної інформації» є важливим кроком на шляху до глибшої інтеграції у європейський правовий простір.

У контексті імплементації кращих європейських стандартів транспарентності та підзвітності у національне судове середовище, з урахуванням висновків регулярних аналітичних досліджень судових систем держав-членів РЄ Робочою групою з оцінювання судових систем Європейської комісії з ефективності правосуддя (CEPEJ-GT-EVAL) [10], особливої важливості набуває створення чіткого, виваженого механізму участі громадян в моніторинзі судових процесів. Розробка такого нормативного акту є суттєвим кроком у напрямі поглиблення демократизації правосуддя та формування довіри суспільства. Мова йде про розробку «Типового положення про участь спостерігачів у судових процесах», яке має врегулювати такі аспекти: критерії акредитації спостерігачів; перелік їхніх прав та обов'язків; процедури взаємодії з судовими органами та фіксації процесуальних подій». Авторами документу мають виступати Рада суддів України, за участі та погодженням із ДСА України та Громадською радою при Раді суддів України.

Не можна оминати важливе питання обмежень, пов'язаних із захистом персональної інформації, у межах Закону України «Про захист персональних даних» [11]. До цього законодавчого акта пропонується внести спеціальний розділ, присвячений обробці персональних даних у сфері судочинства з урахуванням принципів загального регламенту щодо захисту даних в ЄС – GDPR (General Data Protection Regulation) [12]. Має бути закріплено обов'язок судів застосовувати засоби автоматичної анонімізації персональних даних у випадках, коли інформація стає публічною. Також прописати правові механізми захисту конфіденційності під час участі спостерігачів та оприлюднення інформації за їх ініціативою. Окремо визначити перелік даних, що не

підлягають розголошенню, наприклад, відомості про осіб, що постраждали від правопорушення, або перебувають під особливою державною охороною.

Висновки. Першим і найвідчутнішим наслідком запропонованих окремих аспектів реформ стане поступове відновлення довіри громадян до судової влади. Це не абстрактна мета, адже рівень довіри вимірюється цілком конкретними інструментами (індикаторами Trust in Justice; Eurobarometer), може стати важливим показником ефективності запроваджених змін. Паралельно зростання прозорості судової системи, відкритість у звітуванні, доступність публічної інформації та реальна участь громадськості у контролі над якістю правосуддя створюють середовище, в якому зменшуються ризики корупції та послаблюється вплив кулуарних практик у дусі стандартів GRECO та CEPEJ.

Глибоке вкорінення громадського контролю сприяє підвищенню позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють верховенство права, зокрема Rule of Law Index, World Justice Project. Створення та інституційне закріплення дієвих механізмів оцінювання правосуддя з боку громадян, належним чином формалізовані процедури реагування на звернення, запровадження незалежних каналів моніторингу – все це вказує на готовність системи не лише бути відкритою, а й розвиватися. Зрештою, найглибший результат таких значних видозмін є поява стійких, інституалізованих механізмів включення громадян до процесів оцінювання діяльності судової системи. Звітність у межах Justice Scoreboard набувають практичного змісту, де громадськість отримує реальну можливість впливати на судову сферу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Організація Об'єднаних Націй в Україні : Офіційний вебсайт. <https://surl.li/dvyrxxy>
2. Офіс Ради Європи в Україні : Офіційний вебсайт. <https://www.coe.int/uk/web/kyiv>
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
4. European Network of Councils for the Judiciary. <https://www.encj.eu>
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>
6. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
7. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
9. Зв'язки із громадськістю в судах : навчально-практичний посібник для суддів і працівників апарату судів / Вон Д. та ін. Київ : ТОВ «Друкарня «Бізнесполіграф», 2015. 232 с.
10. Evaluation of judicial systems / European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). <https://www.coe.int/en/>
11. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>
12. General Data Protection Regulation. <https://gdpr.eu>