

Кравченко І. М.,
викладач кафедри загально-правових дисциплін
Дніпровського гуманітарного університету

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОКРЕМИЙ НАПРЯМ ВЗАЄМОДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ

PUBLIC CONTROL AS A SEPARATE AREA OF INTERACTION BETWEEN ADMINISTRATIVE COURTS AND THE PUBLIC

Стаття присвячена аналізу громадського контролю як самостійного напрямку взаємодії адміністративних судів з громадською. Доведено, що формування громадянського суспільства в Україні є основою ефективного громадського контролю над адміністративними судами. Охарактеризовані риси сучасного громадянського суспільства в Україні. Наведено поняття громадського контролю над адміністративними судами як самостійного напрямку взаємодії адміністративних судів з громадською. Розкрито зміст громадського контролю як самостійного напрямку взаємодії адміністративних судів з громадською. Розглянуті риси громадського контролю над адміністративними судами в Україні. Визначені загальні та спеціальні принципи здійснення громадського контролю над адміністративними судами. Встановлені форми здійснення громадського контролю над адміністративними судами. Розкриті методи проведення громадського контролю над адміністративними судами. Виокремлено проблемні питання здійснення громадського контролю над адміністративними судами. Наведені способи вдосконалення діяльності громадянського суспільства в Україні щодо здійснення громадського контролю над діяльністю адміністративних судів. Охарактеризовані шляхи підвищення ефективності взаємодії громадянського суспільства з адміністративними судами України. Проаналізовано особливості зарубіжного досвіду громадянського контролю над судовою владою. Запропоновані способи запозичення зарубіжного досвіду щодо здійснення громадського контролю над діяльністю судової влади. Визначені напрями вдосконалення громадського контролю над адміністративними судами.

Ключові слова: адміністративний суд, громадянське суспільство, громадський контроль, державна влада, метод громадського контролю, судова влада, форма громадського контролю.

The article is devoted to the analysis of public control as an independent direction of interaction of administrative courts with the public. It is proved that the formation of civil society in Ukraine is the basis for effective public control over administrative courts. Features of modern civil society in Ukraine are characterized. The concept of public control over administrative courts is presented as an independent direction of interaction of administrative courts with the public. The content of public control as an independent direction of interaction of administrative courts with the public is revealed. The features of public control over administrative courts in Ukraine are considered. General and special principles of public control over administrative courts are defined. Forms of exercising public control over administrative courts have been established. Methods of conducting public control over administrative courts are revealed. Problematic issues of public control over administrative courts have been identified. The ways of improving the activity of civil society in Ukraine in exercising public control over the activity of administrative courts are outlined. The ways of increasing the effectiveness of civil society interaction with the administrative courts of Ukraine are outlined. The peculiarities of the foreign experience of civilian control over the judiciary are analyzed. Ways of borrowing foreign experience in exercising public control over the activities of the judiciary are proposed. The directions of improvement of public control over administrative courts are defined.

Key words: administrative court, civil society, public control, state power, method of public control, judicial power, form of public control.

Громадянське суспільство виступає запорукою стримування держави, контролю над владою, оскільки державна влада завжди тяжіє до абсолюту. Суспільство постійно потребує існування важелів «противаг» щодо держави. Порушення такого балансу призводить зазвичай до політики етатизму – надмірного втручання державних органів влади у справи суспільства, бюрократичної опіки і регламентації суспільного життя, обмеження прав та свобод особистості. Саме тому в дійсно демократичному суспільстві повинні діяти механізми громадського контролю за діяльністю влади, в тому числі судової. Ця теза базується на прозорості та відкритості всієї системи функціонування владних інститутів, їх відповідного правового забезпечення, що в кінцевому підсумку унеможливує приховування «невигідної» інформації, завдяки чому контролюючими за цих умов стає більшість членів суспільства. Проте, на жаль, можливість громадського контролю не завжди знаходить адекватне

відображення в офіційних правових документах. Саме тому правовий взаємозв'язок між державою і громадянським суспільством є поки що недостатньо ефективним. Таким чином, створення дієвого механізму співпраці влади та громадськості можливе через налагодження стабільних та ефективних зв'язків з громадською, однією з результативних форм яких є громадський контроль. Саме він по відношенню судової влади, в тому числі щодо адміністративних судів здатен дати поштовх до створення ефективною та дійсно справедливою судовою системою.

Отже, дослідження громадського контролю адміністративних судів як одного з напрямів налагодження взаємодії громадськості та судової влади, відновлення довіри до судової системи, визначення його принципів, методів і форм, його ролі для демократизації суспільства, а також пошук можливих меж набуває сьогодні особливої актуальності.

Сутність контролю як соціального явища обґрунтовано у дослідженнях В. Авер'янова, І. Голосні-

ченка, В. Горшеньова, О. Данільяна, М. Кельмана та інших. Державний контроль вивчали Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Гарашук, Є. Додін, Р. Калюжний, С. Ківалов, В. Колпаков, В. Сіренко, Ю. Шемшученко та інші. Різноманітним аспектам функціонування громадського контролю присвячено наукові праці В. Афанасьєва, А. Балкова, С. Денисюка, М. Іжи, А. Крупника, С. Кушнір, І. Попової, О. Радченка, Л. Рогатіної та ін. Проте, незважаючи на наявний значний доробок вітчизняних та зарубіжних вчених, слід констатувати, що проблема громадського контролю судової влади загалом та адміністративних судів зокрема, визначення його ролі у демократизації суспільства ще потребує всебічного дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу громадського контролю як важливого самостійного напрямку взаємодії адміністративних судів з громадськістю.

Результати дослідження. Контролюючи діяльність громадськості у сфері державного будівництва здебільшого називають громадський контроль [1, с. 13], хоча у науковій літературі трапляються й інші назви [2, с. 68], що суттєво не впливає на визначення сутності вказаного явища. Без сумніву, громадський контроль є важливим соціальним інститутом організації суспільних відносин у частині консолідації зусиль органів державної влади та громадських організацій, спрямованих на раціоналізацію соціального буття, збереження цілісності та соціокультурної самобутності суспільства. Громадський контроль – це 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.

Наявність дієвого громадського контролю у демократичному суспільстві розглядається як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів на поведінку агентів соціальної взаємодії. В.М. Олійник визначає громадський контроль як «систему відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам («третьому секторі») та засобам масової інформації» [3, с. 90]. Такий підхід вважаємо не зовсім прийнятним. Якщо перша частина дефініції сумнівів не викликає, а громадський контроль як певна діяльність формує систему відносин держави та громадянського суспільства, то у частині визначення суб'єктів такого контролю погодитися неможна. Суб'єктами громадського контролю можуть бути, з огляду на першу частину визначення, інститути громадянського суспільства, їх структурні підрозділи, соціальні суб'єкти і насамперед самі громадяни. Що стосується органів державної влади (і виконавчої, і законодавчої, і судової), то вони можуть бути тільки об'єктами громадського контролю, адже саме їх діяльність оцінюється з точки зору її відповідності нормам Конституції України, законів України, інших актів законодавства.

Незважаючи на те, що у словниках поняття «контроль» тлумачиться як перевірка, облік, нагляд, узагальнюючи наявні підходи до визначення громадського контролю як такого, вважаємо, що більш вірно громадський контроль судової влади визначати як діяльність громадськості з оцінювання виконання судами своїх повноважень, визначення ефективності їх функціонування.

Що стосується цілей громадського контролю, то важливо підкреслити, що він повинен здійснюватися насамперед з метою захисту прав людини. Особистість, її всебічний розвиток, добробут, права та свободи є найвищою цінністю сучасного суспільного прогресу і будь-якої контрольної діяльності. З огляду на це цілком справедливо сучасними векторами функціонування інституту громадського контролю називають наступні ціннісні орієнтири: екзистенціально значущий порядок у суспільстві, зростання масштабу свободи соціальних суб'єктів, формування соціально-конструктивних світоглядних орієнтацій особистості, створення умов для розвитку її ініціатив і реалізації творчих потенцій [4, с. 30]. Таким чином, закономірно зароджується й утверджується тенденція поступального розвитку громадянського суспільства, зростає роль організації та самоорганізації у функціонуванні інституту громадського контролю, зміцнює вплив громадських форм контролю на всі сфери життєдіяльності громади.

Вважаємо, що ефективність контролю над діяльністю адміністративних судів забезпечується за умови неухильного додержання таких принципових вимог: контроль повинен бути об'єктивним та безстороннім (незалежним та неупередженим); контроль передбачає відкритість та прозорість, адже це основні вимоги до ефективності державної влади, сформованої демократичним шляхом; контроль має бути публічним та гласним, що передбачає доведення отриманої підсумкової інформації, результатів контролю, до громадськості та зацікавлених осіб; контроль повинен бути обґрунтованим та цілеспрямованим, що забезпечить його результативність, ефективність; науковість та професіоналізм як принципи громадського контролю передбачають залучення до здійснення контролю фахівців (правників, колишніх почесних суддів, науковців), що дозволить уникнути можливих зловживань, поверхневого підходу до контролю, забезпечить детальну та професійну оцінку роботи судді та прийнятих ним правозастосовних актів [5, с. 60–61]. Крім зазначених основних засад громадського контролю, важливе значення під час його здійснення має громадянська активність та незалежність суб'єктів контролю, відповідність їх дій чинному законодавству, справедливість і доведеність їх висновків, готовність до відповідальності за свої дії та рішення.

Неможливо оминати увагою питання про його форми і методи. Аналізуючи літературу з питань форм і методів контролю взагалі, можна відзначити, що здебільшого автори не надто переймаються розмежуванням цих понять, використовуючи їх у кращому випадку разом або називаючи інструментарі-

ем, механізмом, системою контролю. Проте, на наше переконання, це суттєве питання, яке потребує свого визначення, адже ці поняття не тотожні і не взаємозамінні. Форма контролю вказує напрям діяльності суб'єкта контролю для досягнення конкретної цілі, включаючи обрання тих або інших методів. Методи при цьому можуть використовуватися різні, а їх обрання залежить не тільки від мети проведення контрольних дій, але і від інших обставин, від яких залежить ефективність проведення контролю як такого. Можна запропонувати такі формулювання: метод громадського контролю судової влади – це спосіб, прийом, за допомогою якого можна оцінити результативність функціонування адміністративних судів; форма громадського контролю адміністративних судів може бути визначена як конкретне вираження і організація контрольних дій з метою оцінювання виконання судами своїх повноважень [6, с. 122].

Громадський контроль адміністративних судів сьогодні повинен передбачати: 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, встановлення відповідальності за порушення суддівської дисципліни. Структурним елементом громадського контролю адміністративних судів, від якого значною мірою залежить його ефективність, а також важливим засобом комунікації між судовою владою і громадськістю є засоби масової інформації.

Дієвість у реалізації громадського контролю в інших сферах довели такі форми співробітництва органів державної влади і громадськості, як громадські ради. У науковій літературі громадські ради визначаються як певні утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру та певні повноваження і з якими державні органи консультуються під час ухвалення та виконання державних рішень [7, с. 55–56]. Вони існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, дорадчо-консультативного або експертно-консультативного органу або поєднують представницькі та експертні функції.

Громадські ради при адміністративних судах дозволяють забезпечити участь громадян в управлінні державними справами, зокрема, в забезпеченні належних організаційних умов діяльності судів і суддів, утвердженні незалежності адміністративного суду, забезпеченні заборони втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, а також підвищенні рівня довіри суспільства до судової влади, налагодженні ефективної взаємодії органів судової влади з громадськістю, у врахуванні громадської думки під час формування та реалізації державної судової політики. Ефективність і доцільність створення громадських рад підтверджується і світовою практикою їх функціонування.

Головними завданнями громадської ради є: створення умов для реалізації громадянами конститу-

ційного права на участь в управлінні державними справами у сфері судочинства з метою забезпечення права громадян на справедливий суд; здійснення громадського контролю за діяльністю органів суддівського самоврядування та участь юридичної громадськості у такій діяльності; сприяння врахуванню органами суддівського самоврядування думки юридичної громадськості під час формування та реалізації державної політики у сфері судочинства [8, с. 254]. Відповідно до цих завдань громадська рада наділена такими повноваженнями: підготовка та подання Раді суддів України пропозицій до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; підготовка та подання Раді суддів України пропозицій щодо організації консультацій з представниками юридичної громадськості; дослідження стану незалежності судової влади та діяльності органів суддівського самоврядування; аналіз та систематизація міжнародного досвіду у сфері незалежності судів та суддів; аналіз відповідності національного законодавства щодо судоустрою та статусу суддів міжнародним стандартам щодо незалежності, ефективності та ролі судів; збирання, узагальнення та подання до Ради суддів України інформації про пропозиції громадських організацій стосовно вирішення питань діяльності судової влади, зокрема, судової реформи, забезпечення незалежності судів та суддів, які мають важливе суспільне значення, тощо; подання до Ради суддів України обов'язкових для розгляду пропозицій щодо підготовки проектів нормативно-правових актів, прийняття яких входить до компетенції Ради суддів України, та проектів рішень Ради суддів України з питань забезпечення належного функціонування органів судової влади, забезпечення незалежності судів та суддів, удосконалення роботи судів та органів суддівського самоврядування; проведення за зверненням Ради суддів України відповідно до законодавства громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, прийняття яких входить до компетенції Ради суддів України, та проектів рішень Ради суддів України; здійснення громадського контролю за розглядом Радою суддів України пропозицій та зауважень громадськості; організація публічних заходів для фахового обговорення актуальних питань вдосконалення діяльності органів судової влади; надання за дорученням Ради суддів України науково-практичних рекомендацій з питань вдосконалення роботи органів судової влади та органів суддівського самоврядування, забезпечення незалежності судів та суддів, удосконалення законодавства про судоустрій та статус суддів; сприяння формуванню правової культури та правовій інформованості населення; сприяння поглибленню співпраці Ради суддів України з громадськими організаціями; інформування громадськості про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті судової влади або в інший спосіб [9, с. 63–64].

До складу громадської ради можуть бути обрані представники юридичної громадськості: судді у відставці, працівники органів прокуратури у відставці, вчені-юристи, адвокати та інші особи, що мають вищу юридичну освіту, стаж роботи у галузі права та не перебувають на державній службі. Дійсно, на наш погляд, членами такої ради повинні бути передусім шановані, авторитетні й незаангажовані фахівці в галузі права. Крім них, до складу такої організації доцільно включити громадських діячів, представників громадських об'єднань.

З метою забезпечення неупередженості така громадська рада повинна працювати винятково колегіально. Основними проблемами, які вбачаються у функціонуванні громадських рад загалом, є відсутність законодавчої бази, що регулює їх діяльність, оскільки вказаного положення недостатньо; нерегульованість фінансового забезпечення діяльності таких рад; потенційна можливість перетворення їх на «кишенькових» радників, тобто певна залежність їх від того органу, при якому вони створюються. Оскільки результатом суддівської роботи є судові, правозастосовні акти, то доречно говорити про доцільність застосування такої форми громадського контролю як аналіз винесених суддею рішень, їх відповідності принципам і нормам права, моральним засадам суспільства [10, с. 127]. Однак ця форма контролю може мати місце лише у виняткових випадках. Можливо, критерієм її застосування буде кількість і зміст скарг щодо конкретного судді. Для цього варто створити процедуру їх фіксації в конкретному суді. Після того, як кількість скарг на суддю досягне встановленої межі, їх розглядатиме суб'єкт громадського контролю (можливо, громадська рада або спеціально створене громадське об'єднання всеукраїнського статусу, яке в разі необхідності може мати осередки в регіонах). Крім того, необхідно обміркувати можливість перегляду конкретного акту судді, відстороненого від посади в результаті рішення вказаного суб'єкта громадського контролю.

Варто зазначити, що всі акти судді переглядати не має сенсу, та це й суперечить принципам права. Процедурні моменти застосування вказаної форми громадського контролю необхідно детально регламентувати у законодавстві, а також закріпити в статуті такого громадського об'єднання. Завдяки використанню такої форми громадського контролю, на наш погляд, вдасться мінімізувати прийняття неефективних рішень, підвищити рівень персональної відповідальності за них. Важливо підкреслити, що громадський контроль жодним чином не є зняттям примусу, з його допомогою неможливо керувати, наказувати судовій владі здійснювати певні дії. Однак через використання різних форм громадського контролю можна звернути увагу держави на

проблеми, недоліки в роботі судів, запобігти зловживанням, виявити некомпетентність. Громадський контроль можливий насамперед тоді, коли влада цього хоче або хоча б не перешкоджає. На цей час, аналізуючи досвід співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері громадського контролю, слід констатувати наявність ряду проблем, що характерні для відносин між владою та громадськістю в Україні загалом: традиції замкненості державного апарату, непрозорість вироблення державної політики, взаємна недовіра, низький рівень громадської активності, низька ефективність громадських об'єднань та інші.

Водночас потрібно відзначити наявність певних позитивних зрушень, які свідчать про намагання влади подолати та вирішити ці проблеми. Так, розроблено і прийнято за основу проект Закону України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України», який визначатиме умови та порядок забезпечення інформаційної відкритості в питаннях діяльності органів державної влади та вищих посадових осіб України. Розроблені та очікують свого розгляду декілька проектів Закону України «Про громадський контроль», який регламентуватиме основні напрями та форми громадського контролю. Доцільно, на наш погляд, у цьому Законі передбачити певні гарантії, які не дозволять судовим органам ухилятися від взаємодії з суб'єктами громадського контролю, закріпити відповідальність посадових осіб за протидію чи бездіяльність по відношенню до суб'єктів громадського контролю. Окрема глава такого закону повинна присвячуватися регламентації форм та меж громадського контролю судової влади.

Завданням будь-якого контролю є вплив на певний процес, коли він раптом йде не так, як потрібно. Контроль стає необхідним, якщо виникає несприятлива для механізму ситуація, що загрожує його руйнуванням або пошкодженням. Так, незважаючи на неприпустимість будь-якого втручання у справи адміністративних судів, в умовах недовіри громадськості до їх діяльності, контроль з боку народу над адміністративними судами стає необхідністю. Безперечно, є деякі ризики щодо використання певних форм громадського контролю, однак попередити погіршення ситуації, збільшити довіру громадськості до судової влади, запобігти зловживанням, виявити некомпетентність, посилити персональну відповідальність суддів можна лише шляхом налагодження взаємодії адміністративних судів і громадськості, одним із напрямів якої є застосування громадського контролю. Загалом інституційна база громадського контролю адміністративних судів (об'єкти, суб'єкти, предмет та процедура) ще потребує свого подальшого наукового обґрунтування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кравчук В. Громадський контроль судової влади як спосіб відновлення довіри суспільства до судів та суддів. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3. С. 11–16.
2. Гоптарев О.І. Громадський контроль за діяльністю судової влади на сучасному етапі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 66–69.
3. Олійник В.М. Громадський контроль за діяльністю органів судової влади: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 88–94.
4. Жуков С.В. Елементний склад адміністративно-правового забезпечення доброчесності суддів. *Європейські перспективи*. 2019. № 1. С. 29–33.
5. Копетюк М. Адміністративний суд як суб'єкт адміністративного судочинства. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 2. С. 58–62.
6. Ковбасюк В.В. Шляхи розвитку та удосконалення правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право*. 2018. Вип. 4. С. 122–126.
7. Кравчук В. Громадський контроль у функціонуванні судової влади. *Вісник Національної академії прокуратури України* 2016. № 3. С. 53–60.
8. Лук'янець Д.М. Сучасні погляди на проблеми адміністративного судочинства. *Право України*. 2018. № 2. С. 253–256.
9. Коломоєць Т.О., Лютіков П.С. Оціночні поняття адміністративного судочинства України: наукові підходи до їх тлумачення у правовій доктрині. *Право України*. 2018. № 2. С. 54–70.
10. Олійник В.М. Громадський контроль за діяльністю органів судової влади: підходи до визначення поняття. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 125–131.