

РОЗДІЛ 7. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.4.1>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ СУДОУСТРОЮ УКРАЇНИ

Наливайко О.Ю.,
*аспірант кафедри права
та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного університету
імені Володимира Винниченка
ORCID: 0000-0001-9660-1748
e-mail: nalivaikooy@gmail.com*

Наливайко О.Ю. Адміністративно-правове регулювання у сфері громадського контролю в системі судустрою України.

У статті проаналізовано норми чинного законодавства України з питань адміністративно-правового регулювання сфери громадського контролю за діяльністю органів судової влади. Обґрунтовано, що сьогодні відповідне адміністративне законодавство включає низку документів, які утворюють та розвивають демократичну природу цього суспільно-політичного феномену. Безпосередньо судова гілка влади тісно вплетена в загальнодержавну систему поділу державної влади зі своїми особливостями. Вона підпорядковується ключовим принципам, вимогам і тенденціям державної політики України щодо гарантування розвитку прозорого і відкритого громадянського суспільства.

Розкрито особливості забезпечення системи інформаційної відкритості та прозорості діяльності судів і суддів для громадськості через належну реалізацію багатогранності й різнонаправленої функціональності громадського контролю з питань доступності до публічної інформації та загально-організаційних аспектів практичного втілення у практичну площину конституційного права громадян на звернення. У цьому контексті розглянуто положення Законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян», а також низку інших адміністративно-правових актів.

Розкрито особливості процедури отримання публічної інформації, яка реалізується за різними формами взаємодії громадськості з суб'єктами владних повноважень, де особливе значення набули звернення громадян. Вказаний вид комунікації є широким і багатофункціональним конституційно-правовим інструментом, яких глибоко пронизує юридичний механізм захисту прав людини, складова участі всього населення в управлінні державними справами і здійснення громадського контролю за діяльністю владних інституцій. Рівень задоволення у країні обґрунтованих звернень в публічній сфері завжди свідчить про демократичність державного устрою, справедливості судочинства та загалом розвитку громадянського суспільства.

Окреслено місце ключових суб'єктів громадського контролю, серед яких громадські об'єднання та представники медіа, що відіграють визначальну роль у сфері моніторингу публічної сфери, виявлення зловживань посадових осіб, судів і суддів, сприяння реалізації та захисту конституційних прав і свобод, законних інтересів громадян.

Ключові слова: громадський контроль, звернення громадян, органи державної влади, публічна інформація, система судустрою України, суди, судді.

Nalyvaiko O.Y. Administrative legislation in the sphere of public control in the judicial system of Ukraine.

The article analyzes the norms of the current legislation of Ukraine on administrative and legal regulation of the sphere of public control over the activities of judicial authorities. The peculiarities of ensuring the system of information openness and transparency of the activity of courts and judges for the public through the proper implementation of the multifaceted and multidirectional functionality of public control on issues of accessibility to public information and general organizational aspects of the practical implementation of the constitutional right of citizens to appeal are disclosed. The place of key subjects of public control is outlined, including public associations and media representatives, who play a decisive role in the field of monitoring the public sphere, detecting abuses by officials, promoting the implementation and protection of rights and freedoms, and the legitimate interests of citizens.

The principles of state policy in the field of formation of civil society institutions are defined, where the main principles include: the establishment of civil society as a guarantee of the democratic development of the state; strengthening of interaction between public authorities and citizens' associations, introduction of public control over government activities; ensuring the independent activity of citizens' associations; creation of conditions for ensuring the representation of citizens' interests in representative authorities; holding consultations with the public on important issues of the life of society, participation of the people in making socially important decisions.

The importance of informational openness of public administration is argued, which is the key to establishing stable, fruitful and trusting cooperation of the population with representatives of the judicial system. Ensuring access to public information and guaranteeing the implementation of citizens' appeal mechanisms is of key importance. In this way, opportunities are provided to participate in the management of state and public affairs, to influence the improvement of the work of authorities, to defend their rights and legitimate interests and to restore them in case of violation.

Key words: citizens' appeals courts, judges, public control, public information, state authorities, the judicial system of Ukraine.

Постановка проблеми. Громадянське суспільство не може нормально розвиватися й послуговуватися демократичним інструментарієм, сформованим у країнах цивілізованого світу, за паритетної взаємодії з суб'єктами публічної адміністрації без залежних механізмів громадянського контролю. Саме тому, останніми десятиліттями вироблено низку нормативно-правових актів, спрямованих на вибудування прозорої та відкритої владної вертикалі, що охоплює всі гілки влади. Вказане особливо стосується судових інституцій, адже неправомірне втручання або гіпертрофований, надмірний прискіпливий контроль громадськості є недопустимим, водночас суди та судді за своєї повсякденної діяльності та при прийнятті рішень іменем України мають потрапляти в поле зору не тільки учасників судового процесу, але й зацікавлених інститутів громадянського суспільства.

Поряд з наведеним варто констатувати, що громадянський контроль за органами публічної влади на законодавчому рівні, та й здебільшого у практичній площині також, має формалізований та малоефективний характер. У кінцевому підсумку, тільки поверхневий правовий аналіз загальних законодавчих приписів в окресленій сфері не дає розуміння повноти в питаннях реальної картини сталого функціонування інституту громадського контролю за діяльністю органів судової влади. Тому, лише з'ясування та належне розкриття основних аспектів сучасного стану реалізації державної політики в адміністративно-правовій площині, дозволить збагнути глибинну суть стратегічного бачення нашої країни, сприятиме оптимальному вдосконаленню сучасного законодавчого масиву.

Метою статті є розкриття в сучасних реаліях специфіки адміністративно-правових засад у площині громадського контролю за діяльністю органів судової влади України.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика громадського контролю за діяльністю органів судової влади вже протягом тривалого часу залишається в переліку актуальних тем для наукових дискусій представників правової науки, що підтверджено у наших наукових публікаціях [1-3]. Останніми роками підтримується стійким науковим інтересом до зазначеного інституту у сфері функціонування публічного управління та системи судоустрою з боку таких вчених, як Н.Л. Бойко, С.С. Вітвіцький, С.Ф. Денисюк, І.В. Кресіна, С.В. Лізаковська В.К. Нікітін, Ю. Ніронка, О. Новіков, О.М. Музичук, О.І. Сквірський, М.М. Терещенко, В.С. Шестак [4-7].

Результати наведених досліджень невпинно втрачають свою актуальність зумовленого постійним удосконаленням і розвитком правових засад організації та здійснення різних форм громадського контролю, а також триваючої судово-правової реформи.

Виклад основного матеріалу. Сучасна вітчизняна юридична площина стрімко трансформується та перелаштовується поряд із державою і суспільством в умовах важких зовнішніх і внутрішніх різнопланових чинників політичного, воєнного, правового, економічного й іншого характеру. Наразі основні напрями адміністративного законодавства у сфері здійснення громадського контролю за діяльністю суддів і судів відбиті включає низку документів, які утверджують та розвивають демократичну природу цього суспільно-політичного феномену. Судова гілка влади тісно вплетена в загальнодержавну систему поділу державної влади зі своїми вагомими особливостями. Вона функціонує та підпорядковується ключовим принципам, вимога і тенденціям державної політики України з питань гарантування сталого існування та розвитку прозорого і відкритого громадянського суспільства [8]. У ньому превалює публічне управління на началах підзвітності та підконтрольності, чітко проголошених у положеннях Конституції України.

Конституційно-правові приписи досить лаконічно описують засади організації транспарентності здійснення діяльності органів публічної влади, а також певну систему юридичних гарантій в аналізованій сфері. Зокрема Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності країни, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, тоді як Кабінет Міністрів України – забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення суб'єктивних прав населення. Діяльність Уряду ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості. Остання із названих засад дозволяє налагодити відносини з громадськими об'єднаннями безпосередньо або через органи виконавчої влади, що забезпечує реалізацію їхніх прав [9].

Багатогранність та різнонаправлена функціональність громадського контролю нині зумовила розкріплення його структурних елементів у різних прошарках вітчизняного законодавства [10], яка проаналізовано нижче. Зокрема терміном «громадський контроль» чи його похідними, прикладом «цивільний контроль», широко послуговуються у нормативно-правових актах. Проте не виявлено чіткої фіксації визначення дефініції цього поняття, навіть сутність розглядалася по-різному. Одним із перших документів, який біль-менш належним чином розкрив зміст, варто вважати Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».

Засади державної політики базуються на додержанні Конституції України, забезпеченні та гарантуванні прав і свобод людини та громадянина, на нормах міжнародного права, забезпеченні соціально-економічного розвитку, зміцненні демократичних засад суспільного життя, забезпеченні верховенства права, незалежності держави, захисту її національних інтересів. Особливої уваги викликає ст. 5 «Засади внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства».

Визначення та реалізація засад державної політики здійснюються на основі тісної взаємодії та координації зусиль Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у цьому напрямі. Безпосередньо вимоги інституту громадянського суспільства мають враховуватися під час розроблення проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів. У цих процесах прямо чи опосередковано беруть участь політичні партії та громадські організації у порядку, передбаченому чиним законодавством. Отже, необхідно констатувати на поступовому і системному створенні дієвих механізмів моніторингу діяльності державної влади, ухвалення управлінських рішень та прийняття нормативно-правових актів. Окремі найбільш зацікавлені інститути громадянського суспільства поступово набули правових можливостей доступу до управління публічними справами та легального впливу на формування і реалізації державної політики.

Інформаційна відкритість є запорукою налагодження плідної та довірливої співпраці населення з державними службовцями. У своїй сукупності норми Закону України «Про інформацію» заклали фундамент вітчизняного інформаційного права та визначили основи державної інформаційної політики. У нашій державі кожен має право на інформацію. Натомість реалізація цього права не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, юридичних осіб.

У частині інформаційної діяльності представників публічної адміністрації й зацікавлених громадян, а також інститутів громадянського суспільства, прийнято окремі Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян». Документи зобов'язують владні структури функціонувати відкрито і прозоро до населення країни, з належною і паритетною комунікацією. Наведемо перелік гарантій забезпечення права на доступ до такого виду інформації, з-поміж яких:

1) обов'язок розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом щодо даних і відомостей обмеженого характеру; максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації, з дотриманням приписів постанови Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади»;

2) визначення розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують доступ до публічної інформації, якою він володіє, з урахуванням вимог указу Президента України від 05.05.2011 № 547/2011 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», постанови Кабінету Міністрів України від 21.11.2011 № 1277 «Питання системи обліку публічної інформації» та постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»;

3) сприяння доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;

4) здійсненням парламентського (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, народні депутати України, громадського (депутати місцевих рад, громадські організації, громадські ради, громадяни особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи) та державного контролю за дотриманням прав громадян на доступ до публічної інформації;

5) передбачення юридичної відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації й здійснення адміністративної практики судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, у відповідності до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кодексу адміністративного судочинства України.

Наглядний законодавчий прояв реалізації транспарентності діяльності суб'єктів владних повноважень закріплено в Бюджетному кодексі України, Законах України «Про відкритість використання публічних коштів» та «Про публічні закупівлі». Державний та місцеві бюджети у більшій частині наповнюються у процесі оподаткування та використання національного майна. З огляду на це, громадяни прагнуть максимального контролю в означеній сфері, що знижує корупційні прояви та неефективне і непрофесійне використання найрізноманітніших публічних ресурсів.

Отримання публічної інформації можливе за різними пасивними та активними формами взаємодії громадськості з суб'єктами владних повноважень, де особливе значення набули звернення громадян. Вказаний вид комунікації є широким і багатофункціональним конституційно-правовим інструментом, яких глибоко пронизує юридичний механізм захисту прав людини, складова участі всього населення в управлінні державними справами і здійснення громадського контролю за діяльністю владних інституцій. Рівень задоволення у країні обґрунтованих звернень в публічній сфері завжди свідчить про вищий щабель демократичності державного устрою та розвитку громадянського суспільства.

Профільний Закон України «Про звернення громадян» регулює загально-організаційні аспекти практичної реалізації громадянами наданого Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їхнього статуту пропозиції про поліпшення діяльності, розкривати недоліки в роботі, оскаржувати дії та бездіяльність посадових осіб, державних і громадських органів.

Специфічність та важливість інституту звернень громадян зумовило напрацювання розлогого та чіткого механізму адміністративно-правового регулювання його реалізації. Серед такого переліку у чинній редакції варто акцентувати, насамперед, щодо Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, у медіа», затвердженої

постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 № 348, Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55.

Навіть наявність правового закріплення у державі такого суттєвого демократичного явища як громадський контроль у публічній сфері фактично нівелюється без існування дієвого процедурного інструментарію його правильного застосування та належної організації системи перевірки у цій сфері. Так, в указі Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» вказано про необхідність упорядкування роботи зі зверненнями громадян.

З урахуванням вище викладеного, наведені інструкції покликані розкрити бюрократичні аспекти та вказівки щодо порядку здійснення діловодства і контролю за зверненнями громадян, зокрема централізованої й автоматизованої реєстрації і обліку, формування та ведення відповідних справ, картотек, банку даних, надання відповідей заявникам і подальшого зберігання, а також встановлення загальних правил проведення моніторингу стану виконання управлінських рішень з цих питань. У додатках наглядно запропоновано основні форми та рекомендації.

Класифікатор звернень громадян, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 858, започаткував процес уніфікації та стандартизації сфери звернень громадян через забезпечення його застосування у діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших відповідних суб'єктів. До класифікатора включені такі категорії: I. Характеристика звернення (за формою надходження, за ознакою надходження, за видами, за статтю авторів звернень, за суб'єктом, за типом, за категоріями авторів звернень, за соціальним станом авторів звернень); II. Основні питання, що порушуються у зверненнях громадян. Водночас Положенням про Єдину систему опрацювання звернень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 976, запроваджено оновлену практику діяльності суб'єктів, які за допомогою засобів телекомунікації забезпечують за принципом «єдиного вікна» належне реагування органів публічної влади.

Варто згадати також про ключових суб'єктів громадського контролю, серед яких громадські об'єднання та представники медіа. Перші з вказаних є основою системи інститутів громадянського суспільства, тоді як другі – громадяни, що в силу своїх професійних обов'язків, постійно оперують великими масивами суспільно значимої публічної інформації. Вони відіграють ключову роль у сфері моніторингу публічної сфери, виявлення порушень і зловживань посадових осіб, сприяння реалізації та захисту прав і свобод громадян. Окреслене відбито в Законах України «Про громадські об'єднання» та «Про медіа», а також у низці пов'язаних нормативно-правових актів.

Висновки. З урахуванням зазначеного вище та отриманих результатів попередніх наукових досліджень [1, с. 150-151] підсумовано, що адміністративне законодавство України у сфері громадського контролю в системі судоустрою врегульовує різні сфери реалізації публічно-правових відносин. Головними спрямуваннями громадського контролю в умовах розвитку української державності є певні напрями забезпечення ефективності правозастосування органами судової влади щодо: 1) врахування судьями та іншими особами системи судоустрою у своїй професійній діяльності всіх засад судочинства, належної реалізації ними завдань правосуддя, а також виконання матеріальних і процесуальних правових норм; 2) реалізації гарантій незалежності судової влади, її функціонування на засадах соціально-правової відповідальності, підзвітності перед громадянами, діяльності високопрофесійного корпусу суддів у межах професійної етики; 3) дотримання та виконання представниками органів судової влади вимог антикорупційного законодавства, а також правил заповнення та подання декларацій родинних зв'язків, декларацій доброчесності судді, декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) здійснення процедур проведення добору кандидатів для призначення на посаду судді вперше, проведення спеціальних перевірок і приймання кваліфікаційних іспитів; проведення кваліфікаційного оцінювання; створення належних умов функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Наливайко О.Ю. Специфіка суб'єктів, об'єктів і напрямів громадського контролю за діяльністю органів судової влади України. *Наукові записки. Серія: Право*. 2023. Вип. 14. С. 147–152.
2. Наливайко О.Ю. Адміністративно-правове підґрунтя реалізації форм громадського контролю за діяльністю органів державної влади. *Наукові записки. Серія: Право*. 2022. Вип. 13. С. 94–98.
3. Кондратенко В.М., Стеценко Д.Ю. Адміністративно-правові засади громадського контролю в судовій системі через призму забезпечення прав людини і громадянина в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 3. С. 351–355.
4. Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського: веб-сайт. URL: <http://www.nbuv.gov.ua>.
5. Терещенко М.М. Взаємодія державного та громадського контролю як інструмент реалізації публічного управління: монографія. Київ: Компринт, 2020. 190 с.
6. Новіков О.О. Громадський контроль як інструмент підвищення ефективності державного управління в Україні: дис...канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2021. 220 с.
7. Ніронка Ю.М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади: монографія. Одеса: Фенікс, 2021. 151 с.
8. Судова влада України: веб-сайт. URL: <https://court.gov.ua>.
9. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України: веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua>.
10. Законодавство України: офіційний портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index>.