

УДК 343.85

А. О. Поліщук

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ЗАПОБІГАННІ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СИСТЕМІ ПРАВОСУДДЯ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Уже понад чверть століття Україна – незалежна, суверенна держава, яка розбудовує власну систему органів публічної влади, здійснює реформи, необхідні для розв’язання багатьох нагальних проблем. Однією з них упродовж усього періоду незалежності є корупція, яка зараз досягла небаченого раніше рівня, пронизавши майже всі сфери життя суспільства. Про неї відкрито розповідають не тільки в засобах масової інформації і на побутовому рівні, вона стала предметом наукового обговорення. Більше того, про це можна довідатись і зі слів осіб, які раніше вчиняли корупційні правопорушення, займаючи посади в державних органах. Проте найгірше те, що корупція досягла системи правосуддя, яка є останньою надією пересічних українців на захист своїх прав. В останнє десятиліття корупція призвела до того, що жителі України перестали довіряти судам і суддям, про що свідчать результати соціологічних досліджень [1, с. 19–20].

Стан дослідження. Проблемам корупції присвячено багато наукових праць. Зокрема, найвідомішими українськими дослідниками є О. Ю. Бусол, А. М. Бойко, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, С. С. Серьогін, М. І. Хавронюк та ін. Вони проаналізували основні проблеми, пов’язані чи зумовлені цим явищем, виявили причини його існування та труднощі боротьби з ними. Проте вчені не приділили достатньо уваги впливу громадянського суспільства, як одному з ефективних механізмів запобігання і протидії корупції. Окремі проблеми громадського контролю та його ефективність у боротьбі з корупцією частково досліджували О. П. Мусієнко й А. Л. Тіньков. Проте вони не вивчали проблем запобігання і протидії корупції в системі правосуддя за допомогою громадського контролю та інших способів впливу громадянського суспільства на цю діяльність. Тож тема запропонованої статті є важливою та актуальною.

Мета статті – вивчити способи впливу громадянського суспільства на запобігання і протидію корупції в системі правосуддя України та розробити пропозиції вдосконалення чинного законодавства.

У Конституції України визначено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [2]. Однак тільки декларування засад недостатньо – потрібні механізми їх впровадження, які, як правило, визначені в законах. Але і цього замало, якщо належно не функціонують інститути громадянського суспільства, зокрема якщо відсутній або недосконалий громадський контроль.

Щодо впливу інститутів громадянського суспільства на боротьбу з корупцією в системі правосуддя, то чинне законодавство передбачає його здійснення в різних

формах – і за допомогою засобів масової інформації, і за участю громадських організацій тощо. Зокрема, можливість здійснення громадського контролю як одного зі способів впливу громадянського суспільства встановлена і самим законом, і впливає із засад діяльності державних органів, наприклад, із засади відкритості і прозорості їхньої діяльності. Така сама засада передбачена і Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [3]. Тому цей закон, як і всі процесуальні кодекси України, визначає порядок участі осіб, які не є учасниками процесу, у розгляді судової справи та можливість фіксування ними ходу засідання. Відповідно до ч. 4 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» особи, присутні в залі судового засідання, представники засобів масової інформації можуть проводити в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, встановлених законом, а трансляція судового засідання здійснюється з дозволу суду [3].

Завдяки зазначеному праву будь-яка особа може ознайомитись із суттю судової справи і вирішити для себе, наскільки законно діяли учасники судового процесу. Водночас особи, які обізнані з чинним законодавством, на основі подібних висновків можуть ініціювати проведення розслідування правомірності дій судді, зокрема і його зацікавленості в результаті судового розгляду, перед компетентними державними органами.

Проте такий спосіб впливу громадянського суспільства є малоефективним, оскільки обмежується тільки зверненням до компетентних органів про проведення перевірки правомірності дій того чи іншого судді, які при цьому можуть розцінювати це як спосіб незаконного впливу на суддю. Крім того, органи, які мають перевіряти факти, зазначені у зверненнях громадян, є частиною системи правосуддя, через що можуть бути обмежені і неформальними, корпоративними правилами чи принципами. Тому ефективнішим способом громадянського суспільства є висвітлення діяльності органів системи правосуддя у ЗМІ. Найчастіше це здійснюється в газетах і на телебаченні, зрідка – на радіо. Така діяльність проводиться на основі Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та інших законів. Так, згідно із ст. 2 зазначеного закону ЗМІ відповідно до законодавства України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес. Крім того, ЗМІ можуть проводити власне дослідження й аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їй оцінку, коментувати [4]. Водночас зрозуміло, що висвітлення діяльності того чи іншого державного органу, зокрема суду, передбачає чималі витрати, оскільки придбання та експлуатація обладнання, винагорода працівників тощо потребують вели-

ких коштів, тому мають бути конкретні джерела фінансування такої діяльності, які об'єктивно забезпечуватимуть можливість її здійснення. Чинне законодавство з цього приводу зазначає, що порядок фінансування засобів масової інформації для висвітлення діяльності органів державної влади визначається в договорах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і редакціями засобів масової інформації [4]. Проте якщо йдеться про недержавні засоби масової інформації, які потрібно вважати менш заангажованими і залежними від органів державної влади, то вони можуть або висвітлювати діяльність державних органів на умовах укладених з ними договорів, або зазначати джерела фінансування у статуті такого засобу масової інформації. Зважаючи на це, виникає ризик висвітлення інформації про діяльність судів в інтересах власників чи спонсорів засобу масової інформації, що, своєю чергою, також спотворює громадський контроль, оскільки суспільство отримуватиме неправдиву інформацію. Аби уникнути цього, у ст. 12 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» зазначено, що висвітлення діяльності судів загальної юрисдикції України та Конституційного Суду України здійснюється аудіовізуальними засобами масової інформації на засадах укладених між ними угод та з урахуванням специфіки роботи цих судів [4]. А це означає, що умови таких договорів мають містити положення про недопустимість спотворення інформації про діяльність судів. Водночас засоби масової інформації, висвітлюючи діяльність судів, не повинні перешкоджати діяльності суду і виконувати розпорядження судді з цього приводу.

Як бачимо, чинне законодавство України передбачає можливість ознайомлення громадянського суспільства з діяльністю судів, станом корупції в них тощо завдяки висвітленню у ЗМІ або присутності в залі суду під час проведення судового засідання. Отже, кожна особа може довідатись про те, що відбувається в системі правосуддя України, та зробити для себе висновки. Тобто існує можливість так званого пасивного громадського контролю.

Однак цього замало для розроблення і застосування ефективних антикорупційних заходів. Тому ми вважаємо, що наведені вище способи впливу громадянського суспільства на діяльність із запобігання і протидії корупції в системі правосуддя є лише передумовою для ефективної боротьби з корупцією.

Важливіше значення має активний громадський контроль. Його здійснюють різні об'єднання громадян, передусім громадські організації та громадські ради. Так, громадський контроль у системі правосуддя здійснює Громадська рада доброчесності, яка, відповідно до ч. 1 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання [3]. До її складу входять представники правозахисних організацій, адвокати, науковці-правники, журналісти-фахівці у сфері права. Проте її участь у процесі запобігання і протидії корупції в системі правосуддя України фактично обмежується участю в доборі суддів, оскільки законом не передбачено її повноважень щодо судді після його призначення на посаду. Діяльність цього органу сприяє запобіганню корупції в системі правосуддя, тому

що дає змогу не допустити до здійснення правосуддя особу, яка не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності. Тому Громадська рада доброчесності є своєрідним дорадчим органом, членами якого є правники, котрі не є суддями. Іншими словами, цей орган здатний оцінювати особу, яка претендує на посаду судді, представниками громадськості, що не є представниками судової влади.

Тож очевидно, що Громадська рада доброчесності не в змозі забезпечити ефективний громадський контроль за діяльністю судової влади в Україні. Підтвердженням цього висновку є також норма п. 2 ч. 1 ст. 87 вищезгаданого закону, в якій передбачена можливість Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, не зважаючи на негативний висновок Громадської ради про відповідність кандидата на посаду судді критеріям доброчесності, ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді здійснювати правосуддя.

Тому єдиною реальною можливістю здійснювати громадський контроль за діяльністю системи правосуддя, що сприяє запобіганню і протидії корупції, є діяльність громадських організацій антикорупційного спрямування. Саме вони, як вважає М. І. Мельник, відіграють важливу роль у протидії корупції, яка полягає у сприянні прозорості функціонування владних структур, що, своєю чергою, створює сприятливі умови для запобігання корупції, виявлення фактів корупційних правопорушень і притягнення винних осіб до відповідальності [5, с. 254].

Правовою основою для цього є ст. 36 Конституції України і Закон України «Про громадські об'єднання». Так, відповідно до ч. 1 ст. 1 цього закону громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [6]. Водночас такі об'єднання можуть діяти як громадська організація або громадська спілка.

Члени громадського об'єднання антикорупційного спрямування наділені правами, перелік яких наведено у ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції». Так, громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству з питань запобігання корупції, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від них інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, зокрема наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

Громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом [7].

Зміст цих прав зводиться до подання запитів і звернень, інформування населення з питань запобігання корупції і внесення пропозицій суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, які виникають у сфері запобігання корупції.

Водночас, наприклад, подання запитів, як впливає зі змісту наведеної правової норми, обмежено публічною інформацією – відображеною та задокументованою будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацією, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації» [8]. А громадські об'єднання, насамперед громадські організації, які займаються антикорупційною діяльністю, цікавить інформація, необхідна для проведення моніторингу життя суддів, яка дуже часто є закритою, недоступною, тому що належить до інформації з обмеженим доступом. Так, для перевірки того, чи відповідає спосіб життя судді задекларованим ним доходам, потрібно стежити за особою, її близькими родичами чи іншими особами, отримувати витяги з різноманітних реєстрів, опитувати знайомих такої особи тощо, а це може розцінюватись як порушення права судді на приватне життя, що карається за законом.

Отож, можливості громадського контролю як одного із засобів запобігання і протидії корупції в системі правосуддя істотно обмежені. Це, зокрема, пов'язано з обмеженим доступом громадських організацій до потрібної інформації. На цьому наголошує також А. Л. Тіньков, цілком слушно вбачаючи причину цього у відсутності «законодавчо визначеного механізму реагування органів влади на інформацію громадських організацій щодо виявлених ними корупційних проявів і діянь» [9, с. 203]. З огляду на це, актуальним є створення й ухвалення законопроекту про громадський контроль, який визначав би організаційно-правові засади і порядок здійснення такого контролю, права й обов'язки осіб, органів та організацій, які

його здійснюють, та передбачав би юридичну відповідальність за порушення прав суб'єктів громадського контролю.

Потреба в такому законі зумовлена тим, що, попри надання такої змоги на основі чинного законодавства, немає механізму здійснення громадського контролю, а норми, які регулюють це питання, містяться в різних нормативно-правових актах, тобто несистематизовані.

Крім того, такий нормативно-правовий акт необхідний, зважаючи й на те, що громадський контроль в Україні зводиться до проведення соціологічних опитувань, досліджень та аналізу статистики, а не охоплює законодавчих ініціатив і діяльності з викриття корупції в системі правосуддя. Щобільше, часто громадський контроль за діяльністю суддів зводиться до зведення рахунків або призводить до порушень громадського порядку представниками громадських організацій під час судових засідань, особливо в разі ухвалення суддею рішення не на користь громадських об'єднань. Зараз це найчастіше стосується громадських об'єднань добровольців-учасників Антитерористичної операції (АТО) на сході України.

Тому варто наголосити, що здійснення громадського контролю в системі правосуддя не повинно спотворювати суть такого контролю і не має бути способом зовнішнього тиску на суддю. Через це в законі потрібно чітко вказати межі і способи громадського контролю.

Водночас вплив громадянського суспільства на запобігання корупції в системі правосуддя не обмежується громадським контролем у вигляді моніторингу. Не менш ефективним способом його здійснення є антикорупційна громадська просвіта. Тому погоджуємось з О. П. Мусієнком, що «сьогодні необхідно здійснювати впровадження освітніх програм із залученням на конкурсних засадах громадських організацій у... навчальних закладах з метою формування негативного ставлення молоді до корупції» [10, с. 171].

Завдяки цьому можна виховати покоління осіб, які не залежні від впливу корупції, не брали і не братимуть неправомірної вигоди, тому що це буде їм чуже. Втім, на жаль, треба відзначити, що, зважаючи на незадовільне фінансування освіти в Україні, впровадження антикорупційної громадської освіти є лише далекоглядною метою, яку складно досягнути.

Консультативна рада європейських суддів у своєму висновку наголошує на потребі залучення судів до інформування населення щодо їхньої діяльності, а саме, розроблення освітніх програм, зокрема опис судової системи й ознайомчі відвідування судів. Також є потреба в опублікуванні довідників для громадян, які давали б змогу потенційним сторонам судового процесу краще зрозуміти функціонування судових установ, інформували б про їхні процесуальні права в судах. Рекомендується також загальне використання комп'ютерних технологій для забезпечення громадськості тією ж інформацією щодо функціонування судів, засобів доступу до правосуддя, ухвалених основних рішень і статистичних результатів роботи судів [11].

Активна участь представників судової гілки влади в інформуванні населення щодо діяльності судової системи, створення реальних можливостей громадянам для доступу до правосуддя сприятимуть розвитку правосвідомості та підвищенню

рівня громадського контролю за здійсненням правосуддя і, як наслідок, зниженню рівня корупції в системі правосуддя.

Висновки. На основі викладеного можемо зробити висновок, що чинне законодавство передбачає чимало способів впливу громадянського суспільства на діяльність із запобігання і протидії корупції в системі правосуддя, а саме: висвітлення діяльності судів засобами масової інформації, інформування населення про факти корупції в судовій владі, здійснення громадського контролю, розроблення і впровадження освітніх програм із залученням громадських організацій тощо. Найефективнішим з-поміж них вважаємо громадський контроль. Проте його можливості обмежені через недосконалість чинного законодавства, що проявляється у відсутності механізму його здійснення та спеціального нормативно-правового акта, який регулював би це питання. Тому вважаємо, що ухвалити його потрібно якнайшвидше.

Література

1. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011, 2015. – К. : Київ. міжнар. ін-т соціології, 2015. – 68 с.
2. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 31. – Ст. 545.
4. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
5. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : моногр. / М. І. Мельник. – К. : Юрид. думка, 2004. – 400 с.
6. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 29.
9. Тіньков А. Л. Роль громадських організацій у протидії політичній корупції / А. Л. Тіньков // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2010. – № 3. – С. 199–206.
10. Мусієнко О. П. Роль громадських організацій у здійсненні адміністративних заходів щодо запобігання корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. / О. П. Мусієнко // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – Вип. 1 (10). – С. 169–172.
11. Висновок № 6 (2004) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/userfiles/visn6_2004.pdf.

Анотація

Поліщук А. О. Роль громадянського суспільства у запобіганні і протидії корупції у системі правосуддя України. – Стаття.

У статті розглянуто основні способи впливу громадянського суспільства на діяльність із запобігання і протидії корупції в системі правосуддя, а також запропоновано шляхи вдосконалення чинного законодавства щодо здійснення громадського контролю.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадський контроль, запобігання і протидія корупції в системі правосуддя, суд, судді.

Аннотация

Полищук А. О. Роль гражданского общества в предотвращении и противодействии коррупции в системе правосудия Украины. – Статья.

В статье рассмотрены основные способы воздействия гражданского общества на деятельность по предупреждению и противодействию коррупции в системе правосудия, а также предложены пути совершенствования действующего законодательства по осуществлению общественного контроля.

Ключевые слова: гражданское общество, общественный контроль, предотвращение и противодействие коррупции в системе правосудия, суд, судья.

Summary

Polishchuk A. O. The role of civil society in preventing and combating corruption in the justice system of Ukraine. – Article.

The article examines the main ways of the civil society's impact on prevention and combating corruption in the justice system and suggests ways to improve current legislation on public control.

Key words: civil society, social control, prevention and combating corruption in the justice system, court, judge.