

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.077:340

*Агафонова Н.О.*

Інститут державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРАВОСУДДЯ І ГРОМАДСЬКОСТІ

*У статті досліджено питання правового регулювання взаємовідносин органів публічного управління та громадськості. Охарактеризовано основні складові частини нормативно-правової бази, що стосується управління комунікативною та інформаційною діяльністю в судах. Визначено засади налагодження прямих зв'язків із громадськістю на основі відкритості та прозорості. Автор аналізує недоліки нормативно-правового забезпечення діяльності органів судової влади у сфері зв'язків із громадськістю. У статті розкрито сутність комунікацій між органами правосуддя і суспільством як трирівневого процесу, всі етапи якого потребують відображення в законодавстві.*

**Ключові слова:** публічне управління, нормативно-правове регулювання, органи влади, зв'язки з громадськістю, суд, комунікація, публічна інформація.

**Постановка проблеми.** Розвиток сфери зв'язків із громадськістю в органах публічного управління України прямо залежить від стану нормативно-правового регулювання взаємовідносин між владою і суспільством. У демократичній державі органи публічного управління використовують особливий стиль комунікацій з громадськістю, в основі якого лежить прагнення громадян знати про технології ухвалення важливих для суспільства рішень, зміст та наслідки реалізації останніх. Створення ефективної системи взаємодії органів державної влади із засобами масової інформації, представниками громадськості спирається на необхідність постійного задоволення потреби суспільства в одержанні актуальної й об'єктивної інформації про функціонування державного органу. Особливої уваги потребує проблема налагодження діалогу між громадськістю і судовою системою нашої держави, яка тривалий час існувала в максимально закритому інформаційному просторі, що було обумовлено історичними реаліями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню основних напрямів створення системи взаємовідносин органів публічного управління з громадськістю присвячені роботи О. Бабінової, Т. Гаман, С. Колоска, О. Крутій, О. Кучабського, Ю. Работи, А. Серанта, Г. Шауль-

ської тощо. Низку теоретичних та практичних проблем формування системи зв'язків судів загальної юрисдикції із громадськістю розкрито в дослідженнях М. Вільгушинського, П. Каблака, О. Овсяннікової. Водночас питання нормативно-правового регулювання взаємовідносин із громадськістю органів публічного управління, зокрема судів, українські науковці висвітлюють фрагментарно. Уваги потребує системний аналіз останніх тенденцій у нормативному оформленні механізмів взаємодії органів правосуддя з громадськістю та управління комунікативною діяльністю судів.

**Мета статті.** Метою статті є аналіз нормативно-правового механізму забезпечення взаємовідносин органів публічного управління у сфері правосуддя і громадськості.

**Виклад основного матеріалу.** Український науковець О. Бабінова слушно зауважила про те, що співпраця влади з населенням й широке залучення громадськості до державних справ є природою державного існування країн, які розташовувалися на території України, починаючи з періоду виникнення перших державних утворень [1, с. 4].

На сучасному етапі розвитку держави взаємовідносини органів публічного управління з громадськістю лежать передусім у площині інформаційної діяльності, правові засади якої закладено в низці нормативних актів, що відображають стандарти у

сфері інформаційних зв'язків. З-поміж таких актів найперше необхідно виокремити акти найвищої юридичної сили, норми яких є обов'язковими для всіх органів державної влади. Це Конституція від 28.06.1996 № 254к/96-ВР та Закони «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-ХІІ, «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 № 539/97-ВР, «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 160-ІV, «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI.

У Конституції України закріплено права громадян брати участь в управлінні державними справами, звертатися письмово (колективно чи особисто) до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Основний закон держави також містить засадничі норми щодо одержання й поширення інформації, які отримали свій розвиток у Законах «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» тощо та у низці підзаконних актів.

Порядок всебічного і об'єктивного висвітлення засобами масової інформації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування встановлений у Законі «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

У Законі «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» було задекларовано прозорість та врахування громадської думки як один із принципів державної регуляторної політики. Сутність цього принципу розкривається через відкритість дій регуляторних органів для фізичних та юридичних осіб, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій громадськості, інформування суспільства про свою діяльність та доведення до відома громадян прийнятих нормативно-правових актів.

Принцип відкритості та прозорості діяльності всіх державних органів, проголошений у законодавстві, що регулює інформаційну діяльність, є базисом, основою побудови системи взаємовідносин органів влади з громадськістю та ЗМІ. Прозорість і відкритість також було визначено як один із важливих принципів, які необхідно застосовувати для розвитку інформаційного суспільства, в Стратегії розвитку інформаційного суспільства

в Україні від 15 травня 2013 року. У ній було сформульовано стратегічні цілі та базові принципи становлення інформаційного суспільства, а також основні завдання та вектори реалізації цієї Стратегії у перспективі до 2020 року. Поряд із прозорістю і відкритістю діяльністю органів влади у сфері публічного управління комунікативною діяльністю особливого значення набувають гарантованість права на інформацію, вільне отримання та поширення інформації (крім обмежень, установлених законом), підконтрольність та підзвітність державних органів громадськості. На цих принципах також акцентовано увагу в Стратегії.

Не можна залишити поза увагою факт спроби законодавців розробити загальні засади встановлення двостороннього комунікативного зв'язку між органами влади і громадянами. 13 січня 2010 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», який на сьогодні, на жаль, ще не розроблений і не прийнятий. Проте важливість схвалення Концепції проекту важко заперечити. Саме в цьому документі вперше було заявлено про необхідність визначити понятійно-категоріальний апарат державної комунікативної політики (чого досі не зроблено на законодавчому рівні) й було визнано необхідність запровадження принципу партнерської взаємодії, що реалізується не тільки через функцію інформування населення, а і шляхом встановлення ефективного зворотного зв'язку, організації громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На виконання основних Законів у сфері інформаційної діяльності в Україні було прийнято чимало підзаконних актів, зокрема Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 № 3, «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики від 03.11.2010 № 996 та «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань що до прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» від 29.06.2011 № 771, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 року» від 18.09.2013 № 754-р та багато інших, які сто-

сувались окремих питань налагодження відносин з громадськістю в органах різних гілок влади.

Розвиток взаємодії з громадськістю в органах публічного управління невід’ємний від урахування особливостей діяльності цих органів, їхньої специфічної ролі в реалізації політики держави та принципів комунікації, які доцільно й можливо використовувати в конкретній установі. Що стосується сфери правосуддя, на відміну від інших органів державної влади, саме здійснення правосуддя є основним завданням суду (ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII). Реалізація цієї функції зумовлює закріплення на законодавчому рівні низки вимог до загальних принципів оприлюднення інформації та встановлення обмежень у сфері інформування громадськості через засоби масової інформації.

Зокрема, в п. 2 ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950, яку Україна ратифікувала в 1997 році, зазначено, що здійснення свободи вираження поглядів (невід’ємною складовою цієї свободи є свобода ЗМІ) пов’язане з обов’язками і відповідальністю, а отже, може підлягати формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом. Обов’язковість закріплення певних умов та обмежень у законодавстві обумовлюють в демократичному суспільстві такі чинники: інтереси національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, необхідність запобігання заворушенням чи злочинам, необхідність охорони здоров’я чи моралі, захисту репутації чи прав інших осіб, запобігання розголошенню конфіденційної інформації або необхідністю підтримання авторитету і безсторонності суду.

Таким чином, право на свободу думки і слова мусить узгоджуватись з іншими основоположними правами людини, зокрема з правом на справедливий і неупереджений судовий розгляд справи. Урахування цього принципу є обов’язковим під час інформування громадськості про стан функціонування органу судової влади – в межах, які встановив законодавець.

Сьогодні національне нормативно-правове забезпечення діяльності органів судової влади у сфері відносин з громадськістю спирається на міжнародні стандарти взаємодії судів із суспільством. У діяльності судів визначним чинником лишається дотримання принципу відкритості судочинства, реалізація якого прямо пов’язана з можливостями ЗМІ висвітлювати розгляд судових справ.

У п. 24 Висновку № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи з питання «Правосуддя та суспільство» слушно зазначено, що на сприйняття громадськістю системи правосуддя впливають ЗМІ. Отже, для управління відносинами органів правосуддя зі ЗМІ особливо важливим є урахування відповідних норм, викладених у низці міжнародних нормативно-правових актів: у Мадридських принципах взаємодії засобів масової інформації та суддівської незалежності (оприлюднені у Резолюції 1296 Економічної і соціальної ради ООН від 11.02.1994), Декларації щодо надання інформації через засоби масової інформації стосовно кримінального провадження (схвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 10.07.2003), Основних принципах незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року), Висновку № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи з питання «Правосуддя та суспільство», Резолюції № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів (прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 25.11.1981), Рекомендації № Rec. (2003) 19 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам надання через ЗМІ інформації про кримінальні процеси (прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 10.07.2003) тощо.

Формування системи взаємодії судів з громадськістю неможливе без урахування норм Конституції України та зазначених на початку цієї статті актів законодавства, що визначають загальні засади інформаційної діяльності, а також неможливо залишити поза увагою норми Законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про доступ до судових рішень», «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про захист суспільної моралі», «Про телебачення і радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про інформаційні агентства» тощо.

Особливо важливими для регулювання відносин суду із громадськістю є норми ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації», які зобов’язують суб’єктів владних повноважень систематично та оперативного оприлюднювати інформацію в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах, будь-яким іншим спо-

собом, а також надавати інформацію за запитом на інформацію [3].

Оскільки традиційно засоби масової інформації цікавляться змістом судових рішень і матеріалів, які містяться в судових справах, важливо наголосити, що специфіка зазначених документів зумовлює певний порядок доступу до них. Такий порядок ґрунтується не на положеннях інформаційного законодавства, а на спеціальних процесуальних нормах, які викладено в Цивільному, Кримінальному, Господарському кодексах України, Кодексі адміністративного судочинства.

До основних складових нормативного регулювання відносин судів із громадськістю також належать підзаконні акти. На особливу увагу заслуговують рішення Ради суддів України, прийняті протягом 2012–2017 років – саме в цей період у судовій системі, яка тривалий час не передбачала можливості ефективного спілкування з журналістами та представниками громадськості, було вжито найбільш активних зусиль, спрямованих на забезпечення доступу громадськості до інформації про діяльність суду та посилення співпраці із ЗМІ.

30 листопада 2012 року Рада суддів України рішенням № 72 затвердила Концепцію інформаційно-комунікаційної стратегії діяльності Ради суддів України. Завдання цієї Концепції – створити засади інформаційного простору судової влади України, сформувати конструктивні зв'язки із засобами масової інформації, вплинути на негативний характер висвітлення діяльності судової системи тощо [2].

Рішенням Ради суддів України № 14 від 12.03.2015 було схвалено рекомендації міжнародної конференції «Зміцнення довіри до судової гілки влади через покращення комунікації». Учасники конференції визнали розвиток комунікативної діяльності судів одним із пріоритетних напрямків роботи суду. Зокрема, було запропоновано запроваджувати нові форми взаємодії з громадськістю (дні відкритих дверей, зустрічі в неформальному режимі, заходи за участю ЗМІ, спільні заходи навчальних закладів та громадських організацій, екскурсії в судах, ведення неофіційних веб-сторінок судів у соціальних мережах тощо) [7]. Пропозиція використовувати такі форми роботи є вагомим кроком уперед у процесі управління відносинами суду з громадськістю. Перелічені заходи можна поділити на три групи, що відповідатиме трьом рівням комунікації між органами влади і суспільством, які виокремили українські науковці І. Шавкун та Я. Дибчинська: реальний рівень (пряма публічна комунікація),

медійний рівень (взаємодія влади і суспільства за допомогою ЗМІ), мережевий рівень (публічна комунікація в мережі Інтернет) [6, с. 510]. Водночас необхідно зауважити, що найменше врегульований у законодавстві сьогодні мережевий рівень – відносини з громадськістю в мережі Інтернет. Зокрема, на практиці суди часто не вважають за потрібне забезпечувати ведення веб-сторінок судів у соціальних мережах, оскільки це не передбачено в чинному законодавстві про судоустрій, а вищезазначені тези конференції, запропоновані для використання в роботі, мають рекомендаційний характер, про що свідчить назва документу. На нашу думку, особливості мережевого рівня відносин органу влади із громадськістю мають стати предметом більш детального вивчення та подальшого відображення у законодавстві, поряд із нормами про взаємодію із ЗМІ.

Ще одним Рішенням Ради суддів України (№ 32 від 08.06.2017) було схвалено Резолюцію «Правова держава – спільна справа та відповідальність» прийняту 22.05.2017 на Першому загальнонаціональному форумі «Незалежні суди та вільні ЗМІ: синергія заради майбутнього». Ця резолюція стала документом, в якому учасники форуму постановили забезпечувати ефективну співпрацю судів із ЗМІ через створені в судах прес-служби, надавати об'єктивну інформацію про діяльність судової системи, організувати заходи за участю суддів і журналістів, зокрема для доведення до громадськості інформації про основні проблеми, що виникають у діяльності судів, та про судові справи, які становлять суспільний інтерес.

Потреба в більш активній ролі суддівських інституцій у процесі налагодження діалогу із суспільством лягла в основу Концепції прямих зв'язків судів з громадськістю» (додаток 3 до Меморандуму про взаємодію та співпрацю представників системи правосуддя України від 10 лютого 2017 року), яку затвердив 21 липня 2017 року Комунікаційний комітет системи правосуддя. Зазначений документ став вагомим кроком на шляху трансформації управління зв'язками між судами та громадськістю, визначивши чотири засади налагодження прямих зв'язків: 1) партнерство («Ми разом – сильна правова держава»); 2) орієнтація на людину («Суд – для людини»); 3) вмотивований суддя («Хто – якщо не я?»); 4) Формування цінностей («Суд – це захист») [5, с. 9].

У Концепції запропоновано встановлювати прямі зв'язки за допомогою програм охоплення (інформаційних програм) – заходів (інстру-

менти) ознайомчого, інформативного характеру, що передбачають прямий зв'язок між органами судової влади й широкими колами громадськості та сприяють отриманню суспільством на засадах партнерства інформації про діяльність судів та роботу суддів [5, с. 9]. Прикладами таких програм є, зокрема, ігри-квести для школярів, які з 2017 року поволи набувають популярності в органах судової влади (у Вінницькому окружному адміністративному суді та в Лубенському міськрайонному суді Полтавської області проведено квест «Як захистити свої права в суді», у Господарському суді Харківської області – квест «У пошуках мантії», у Гребінківському районному суді Полтавської області – квест «Маленька Феміда» тощо). Запровадження аналогічних заходів в інших органах влади мало б велику користь для формування правової, політичної культури, інформаційної грамотності молодого покоління.

Низку тез щодо розвитку комунікативної діяльності проголошено в Рішенні XV чергового з'їзду суддів України від 07 березня 2018 року «Про стан здійснення правосуддя в умовах судової реформи у 2017 році». З'їзд визнав за необхідне формування єдиної комунікативної політики органів суддівського самоврядування та судів, розвиток внутрішньої комунікації в судах; продовження політики відкритості судів шляхом налагодження прямих зв'язків з громадськістю; підвищення ефективності співпраці Прес-центру судової влади України з журналістами загальнонаціональних каналів та регіональних радіо-, телеканалів; оперативне реагування на неправдиву, недостовірну інформацію про діяльність судів та суддів (за необхідності – із залученням суддів-спікерів) [4].

Останнім часом набуває поширення практика регламентації взаємодії судів із засобами масової

інформації, журналістами в Положеннях (Інструкціях) про взаємодію суду із ЗМІ, які затверджуються рішенням зборів суддів у кожному суді. Такі Положення розробляються на підставі законодавства України, з урахуванням особливостей роботи медіа під час висвітлення судового процесу. Вони встановлюють основи організації взаємодії суду із ЗМІ та журналістами, визначають обов'язки журналістів, регламентують порядок їх доступу на судові засідання й доступу до судових рішень (матеріалів справ, архівних документів), порядок проведення в залі фотозйомки й відеозапису, порядок подання інформаційних запитів тощо.

**Висновки.** Розвиток сфери зв'язків із громадськістю в органах публічного управління України прямо залежить від стану нормативно-правового регулювання взаємовідносин між владою і суспільством. Правові норми, які регламентують сьогодні порядок взаємодії судів із громадськістю, становлять складний комплекс, що спирається на міжнародні стандарти і представлений у низці законодавчих актів, які визначають організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, регулюють обіг і захист інформації, встановлюють засади діяльності засобів масової інформації.

Водночас на сьогодні в Україні існує потреба у впровадженні загальних, єдиних засад взаємодії між усіма гілками влади та громадськістю. Незважаючи на певні здобутки на шляху розвитку нормативно-правової бази у сфері комунікації з суспільством та ЗМІ, в Україні досі немає спеціального нормативно-правового акту, який би максимально повно регулював відносини органів судової влади із громадськістю на публічному, медійному й мережевому рівнях комунікації, враховуючи сучасні тенденції розвитку держави й судової системи.

#### Список літератури:

1. Бабінова О. Взаємодія органів державного управління з громадськістю: теоретико-методологічний аспект: автореферат дис. на здобуття наукового ступеня канд. наук з державного управління: 25.00.01 Київ, 2006. 16 с. URL: [http://academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Avtoferat/1a1c25bf-b985-43ec-b925-3bbdf0696b93.pdf](http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Avtoferat/1a1c25bf-b985-43ec-b925-3bbdf0696b93.pdf). (дата звернення: 10.05.2018).
2. Концепція інформаційно-комунікаційної стратегії діяльності Ради суддів України. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/dodat72.pdf>. (дата звернення: 10.05.2018).
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. (дата звернення: 10.05.2018).
4. Про стан здійснення правосуддя в умовах судової реформи у 2017 році: Рішення XV чергового з'їзду суддів України від 07 березня 2018 року URL: [https://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/2018\\_DSA\\_docs/Richena\\_XV\\_zizd\\_07\\_03\\_2018\\_stan\\_pravosuda.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/2018_DSA_docs/Richena_XV_zizd_07_03_2018_stan_pravosuda.pdf). (дата звернення: 10.05.2018).
5. Прямі зв'язки судів з громадськістю. Методичні рекомендації: збірник документів і статей. Київ: Прецедент, 2017. 136 с.
6. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олексан-

дра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

7. Рекомендації міжнародної конференції «Зміцнення довіри до судової гілки влади через покращення комунікації»: схвалені Рішенням Ради суддів України від 12.03.2015 № 14. URL: <https://court.gov.ua/tsu/rishennya/qqqdwd>. (дата звернення: 10.05.2018).

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРАВОСУДИЯ И ОБЩЕСТВЕННОСТИ**

*В статье исследованы вопросы правового регулирования взаимоотношений органов публичного управления и общественности. Охарактеризованы основные составляющие нормативно-правовой базы, касающейся управления коммуникативной и информационной деятельностью в судах. Определены принципы налаживания прямых связей с общественностью на основе открытости и прозрачности. Автор анализирует недостатки нормативно-правового обеспечения деятельности органов судебной власти в сфере связей с общественностью. В статье раскрыта суть коммуникаций между органами правосудия обществом как трёхуровневого процесса, все этапы которого требуют отражения в законодательстве.*

**Ключевые слова:** публичное управление, нормативно-правовое регулирование, органы власти, связи с общественностью, суд, коммуникация, публичная информация.

## **LEGAL REGULATION OF RELATIONS BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES IN THE FIELD OF JUSTICE AND THE PUBLIC**

*The article deals with the issues of legal regulation of relations between public authorities and the public. The main components of the regulatory framework concerning the management of communicative and informational activities in courts are described. The principles of establishing direct relations with the public are defined on the basis of openness and transparency. The author analyzes the shortcomings of the normative and legal support of the activity of judicial authorities in the field of public relations. The article reveals the essence of communication between the judicial authorities and society as a three-tier process, all stages of which need to be reflected in the legislation.*

**Key words:** public administration, normative legal regulation, authorities, public relations, court, communication, public information.