

КОНДРАТЕНКО В. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та господарського права
(Кіровоградський інститут державного
та муніципального управління
Класичного приватного університету)

УДК 347.998.85

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ГЛАСНОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ НА ОКРЕМИХ СТАДІЯХ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті проаналізовано питання щодо реалізації принципів гласності та відкритості за підготовчого та письмового провадження, а також під час проведення закритого судового засідання. Доводиться, що відповідні процесуальні норми КАСУ узгоджуються з міжнародними стандартами у сфері забезпечення прозорості здійснення правосуддя.

Ключові слова: адміністративне судочинство, закрите судове засідання, підготовче провадження, письмове провадження, принципи гласності та відкритості.

В статье проанализирован вопрос реализации принципов гласности и открытости при подготовительном и письменном производстве, а также во время проведения закрытого судебного заседания. Доказано, что процессуальные нормы КАСУ согласовываются с международными стандартами в сфере обеспечения прозрачности осуществления правосудия.

Ключевые слова: административное судопроизводство, закрытое судебное заседание, подготовительное производство, письменное производство, принципы гласности и открытости.

In the article a question is analyzed in relation to realization of principles of publicity and openness at preparatory and writing realization, and also during the lead through of the closed judicial meeting. It will be that the proper judicial norms CASU conform to the international standards in the field of providing of transparency of realization of justice.

Key words: administrative proceeding, closed judicial meeting, preparatory realization, writing realization, principles of publicity and openness.

Вступ. Аналізуючи реалізацію гласності та відкритості в адміністративному судочинстві, більшість науковців акцентували увагу на питаннях здійснення судового розгляду у відкритому засіданні, в якому повністю реалізуються положення ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства України [1] (далі – КАСУ) та здійснюється відносний контроль за діяльністю органів судової влади з боку громадянського суспільства. Водночас адміністративний процес – це правовідносини, що виникають у діяльності адміністративних судів під час розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому процесуальним законодавством. Отже, попереднє ознайомлення судді з адміністративною справою, проведення закритого засідання та письмове провадження є не менш важливими стадіями адміністративного судочинства з точки зору гласності та відкритості здійснення правосуддя.



Дослідження питань гласності та відкритості в адміністративному судочинстві набуло розвитку в наукових доробках провідних вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема: Р.Д. Аткинсона, Г. Бребана, С.В. Ківалова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, О.М. Пасенюка, В.С. Стефанюка, Г.О. Хом'якова та ін.

Останніми роками на питаннях процесуальної реалізації гласності та відкритості на окремих стадіях адміністративного судочинства акцентували увагу С. А. Бондарчук, П.В. Вовк, О.О. Гаврилюк, О.О. Овсяннікова, О.Г. Свида, І.В. Шруб та ін.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути особливості процесуальної реалізації принципів гласності та відкритості на окремих стадіях адміністративного судочинства (підготовче провадження, письмове провадження, проведення закритого судового засідання).

Результати дослідження. Під адміністративно-позовним провадженням О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій розуміють регламентовану адміністративно-процесуальними нормами послідовну діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення правових спорів, що виникають між фізичними (юридичними) особами та органами публічної влади, їхніми посадовими особами, яка відбувається під час розгляду індивідуально-конкретної справи [2, с. 325]. Так, до справ адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) належить переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Правозастосовна діяльність, зокрема й адміністративне судочинство, здійснюється поетапно. На думку С.С. Алексєєва, стадії застосування норм права відповідають стадіям будь-якої управлінської діяльності: встановлення фактичних обставин справи – інформація про факти; встановлення юридичної основи справи – вибір та аналіз норм права; вирішення справи, виражене в акті застосування права. Перші дві стадії мають підготовчий характер, вони визначають юридичне пізнання і створюють основу для застосування права – фактичну (перший етап) і юридичну (другий етап) [3, с. 329–330].

За проведеного аналізу особливостей реалізації гласності та відкритості на окремих стадіях слід наголосити, що процесуальне адміністративне законодавство України, задекларувавши широку гласність та відкритість у судовому засіданні, на перший погляд, обмежило ці принципи на стадіях підготовки до судового розгляду, письмового провадження, а також закритого судового розгляду. Однак це не означає, що суддя з метою задоволення законних вимог окремих осіб обмежує чи не дотримується гласності та відкритості адміністративного процесу [4, с. 201–205].

Характеризуючи підготовче провадження в суді першої інстанції, слід зазначити, що згідно зі ст. 104 КАСУ позов пред'являється шляхом подання позовної заяви, яка має відповідати змісту та вимогам, встановленим процесуальним законом (ст. 105, 106 КАСУ), до суду першої інстанції. Суб'єкт владних повноважень під час подання адміністративного позову зобов'язаний додати до нього доказ надіслання відповідачу і третім особам копії позовної заяви та всіх інших відповідних документів. Після цього суд протягом трьох днів вирішує питання про відкриття провадження в адміністративній справі та при позитивному результаті виносить про це ухвалу.

Підготовче провадження здійснюється суддею, який його відкрив, та передбачає такі процесуальні дії: витребування документів; дослідження доказів; проведення експертиз; виклик свідків та інших осіб, залучених до вирішення питання по суті; прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання; надання судових доручень; об'єднання і роз'єднання позовів; вжиття заходів забезпечення адміністративного позову (ст. 110, 115–118 КАСУ) тощо. За обґрунтованим клопотанням позивача справа розглядається невідкладно, а її учасники викликаються за допомогою кур'єра, телефонного зв'язку та ін.



На попередньому судовому засіданні з'ясовується можливість урегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку (ст. 111 КАСУ). Хоча законодавець і зазначив, що це засідання проводиться за участю лише сторін у справі, проте, на наше переконання, згідно з ч. 3 ст. 12 КАСУ на ньому можуть бути присутні всі зацікавлені особи. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до ч. 2 ст. 111 КАСУ, виклавши її в такій редакції: «Попереднє судове засідання проводиться суддею, який здійснює підготовку справи до судового розгляду, за участю всіх зацікавлених осіб».

Відповідно до ст. 119 КАСУ, особи, які беруть участь у справі, під час підготовчого провадження можуть знайомитися з матеріалами адміністративної справи, робити з них виписки та копії. За наслідками підготовчого провадження суд постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без розгляду; зупинення провадження у справі; закриття провадження у справі; закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду (ст. 121 КАСУ).

Більш обмежений характер, з точки зору реалізації гласності та відкритості, має письмове провадження, яке передбачає розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на підставі наявних у суду матеріалів (п. 10 ч. 1 ст. 3 КАСУ). Крім того, згідно з ч. 6 ст. 12 та ч. 1 ст. 41 КАСУ при такому розгляді не здійснюється повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувальних технічних засобів.

Однак письмове провадження можливе лише в окремих випадках: всі особи, які беруть участь у справі, заявили клопотання про розгляд справи за їхньої відсутності (ч. 4 ст. 122 КАСУ); апеляційні скарги у справах щодо зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії щодо розгляду звернення; оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг (ч. 8 ст. 183-2 КАСУ); відсутність клопотань від усіх осіб, які беруть участь у справі, про розгляд справи за їх участю; неприбуття жодної з указаних осіб на судове засідання (ч. 1 ст. 197, ч. 1 ст. 222 КАСУ). Однак якщо суд відповідної інстанції дійде висновку, що справу необхідно розглядати у судовому засіданні, то він призначає її до розгляду в судовому засіданні на загальних процесуальних умовах. Після завершення письмового провадження копія рішення суду відповідної інстанції надсилається особам, які беруть участь у справі, протягом трьох днів з моменту підписання постанови або ухвали суду.

Відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [5], розгляд справ у судах відбувається відкрито, крім випадків, установлених процесуальним законом. У цьому разі за вмотивованою ухвалою суду проводиться закрите слухання з обмеженням допуску сторонніх осіб до судової зали.

Слід зауважити, що всі вітчизняні процесуальні закони, в тому числі й ст. 12 КАСУ, мають спільні особливості проведення закритого засідання: додержання всіх правил судочинства; присутність лише осіб, які беруть участь у справі, а в разі необхідності – експертів, спеціалістів, перекладачів та свідків; прилюдне проголошення лише резолютивної частини рішення.

В окремих міжнародних нормативно-правових актах зазначено такі підстави закритих судових слухань: захист моралі; громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві; інтересів неповнолітніх; захист приватного життя сторін (ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та ч. 1 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права в інтересах); державної таємниці та громадського порядку; інтересів неповнолітніх; захист інтимних сторін життя людини (ч. 1 ст. 6 Конвенції СНД про права та основні свободи людини).

Крім того, у більшості конституцій держав світу зазначається, що в окремих випадках можливе проведення закритих судових засідань, а деякі з них передбачають їх



конкретизацію (ст. 117 Конституції Литовської Республіки, ст. 24 Конституції Естонської Республіки, ст. 141 Конституції Туреччини, ст. 206 Конституції Португалії, ст. 148 Конституції Бельгії), а також визначають такі підстави проведення закритих судових слухань: державна, професійна чи комерційна таємниця; таємниця особистого чи сімейного життя; громадський порядок та безпека держави; захист моралі (громадської етики); захист неповнолітніх; захист учасників кримінального процесу; забезпечення сталої реалізації правосуддя; бажання сторін судової справи; захист честі та гідності особи; політичні злочини і протиправні дії ЗМІ та ін.

Слід також акцентувати увагу на окремих нормах зарубіжних нормативно-правових актів, що регламентують досліджуване питання. Так, наприклад, у ст. 6 Закону Бельгії «Про гласність у сфері адміністрації» [6] зазначається, що орган державної влади має право не надавати інформацію громадянам, якщо «інтереси гласності не переважають» над забезпеченням одного з таких інтересів: національна безпека та оборона; безпека населення; громадський порядок; основні права та свободи громадян; міжнародні відносини держави; конфіденційна (комерційна) інформація фізичних і юридичних осіб; економічні та фінансові інтереси держави тощо. У ст. 15 Закону Фінляндії «Про гласність судочинства в загальних судах» [7] наголошується, що закрите судове засідання може проводитися за умов охорони: національної безпеки та зовнішніх відносин держави; інформації щодо приватного життя, здоров'я, соціального забезпечення громадянина тощо; неповнолітніх; честі та гідності особи; інформації щодо діяльності суду. Відповідно до ст. 5 Закону Фінляндії «Про гласність адміністративного судочинства» передбачено захист податкової інформації та певних напрямів діяльності уряду держави [8].

З огляду на викладене, слід виокремити підстави, за яких можливе легітимне обмеження гласності й відкритості та проведення закритого судового засідання: 1) державні (державна таємниця; національна, в тому числі економічна та фінансова, а також громадська безпека; національна оборона; громадський порядок; стабільність міжнародних відносин та ін.); 2) суспільні (моральність та суспільна етика тощо); 3) індивідуальні (основні права, свободи, честь та гідність людини; сімейне чи інтимне (особисте) життя; інтереси малолітніх і неповнолітніх; за згодою сторін; комерційна, професійна, а також інші таємниці та конфіденційні дані, які охороняються законом); 4) в інтересах реалізації правосуддя (захист життя, здоров'я, в тому числі психічного, учасників судового процесу (переважно кримінального) та суддів; запобігання витоку інформації, яка може негативно відбитися на судовому розгляді тощо).

Водночас, відповідно до чинного законодавства, забороняється проводити закрите судове засідання, якщо в ньому є відомості щодо протиправних дій органів публічної влади, їх посадових та службових осіб; фактів порушення прав і свобод людини та громадянина; небезпечних природних явищ та інших надзвичайних ситуацій, що сталися або можуть статися в майбутньому; стану довкілля, якості продуктів харчування та побутових предметів; стану здоров'я населення, його життєвого рівня, соціально-демографічних показників, стану правопорядку, освіти і культури населення; інших відомостей, передбачених вітчизняними та міжнародними правовими актами, ратифікованими Верховною Радою України [9].

Підкреслимо також, що ч. 5 ст. 12 КАСУ передбачає обставини, за яких здійснюється відкритий доступ до інформації з обмеженим доступом, тобто якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація з обмеженим доступом є суспільно значимою або доступ до інформації обмежено з порушенням закону, суд постановляє ухвалу про її розгляд у відкритому судовому засіданні.

Викладене свідчить, що захист інформації, поширення якої може завдати шкоди державним, суспільним чи індивідуальним інтересам, превалює в системі пріоритетів забезпечення гласності та відкритості в адміністративному судочинстві. Водночас необхідно акцентувати увагу на проблемному аспекті цього питання. Так, охорона відомо-



стей від оприлюднення здійснюється шляхом проведення закритого судового засідання, однак у законодавстві не передбачається відповідальність за розголошення відомостей щодо підстав проведення закритого судового засідання.

Отже, пропонуємо доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 212 «Розголошення відомостей щодо підстав проведення закритого судового засідання» такого змісту: «Розголошення відомостей, що не містять державної таємниці, щодо підстав проведення закритого судового засідання тягне за собою накладення штрафу на громадян від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Водночас, на наш погляд, якщо у разі вчинення такого проступку настають тяжкі наслідки, винна особа має притягуватися до кримінальної відповідальності.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що під час судового розгляду й ухвалення рішень в адміністративних справах відбувається протиставлення, з одного боку, реалізації принципів гласності та відкритості, а з іншого – забезпечення охорони прав, свобод, честі та гідності громадян, а також неупередженості та не втручання в діяльність судді під час здійснення правосуддя.

Разом із тим процесуальні норми КАСУ щодо підготовчого провадження, письмового провадження та проведення закритого судового засідання в цілому відповідають міжнародним стандартам, не порушують принципи гласності та відкритості судового розгляду, оскільки зазвичай зазначене відбувається за згодою учасників адміністративного процесу чи за об'єктивної суспільної потреби. Крім того, остаточна думка судді та обґрунтування будуть закріплені в судовому рішенні, з яким в подальшому зможуть ознайомитися зацікавлені особи і встановити його законність, а в разі незгоди з прийнятим рішенням – оскаржити його у вищій судовій інстанції.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : за станом на 1 листопада 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України : підруч. / Т.О. Гуржій, О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2008. – 416 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права : учеб. : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. литер., 1981. – Т. 2. – 354 с.
4. Вовк П.В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / П.В. Вовк. – О., 2009. – 200 с.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI : за станом на 1 листопада 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
6. О гласности в сфере администрации : Закон Бельгии от 01.06.1994 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.medialaw.ru/projects/1/2/d9.htm>.
7. Act on the Publicity of Court Proceedings in General Courts (370/2007) : unofficial translation. – Finland : Ministry of Justice [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en20070370.pdf>.
8. Act on the Publicity of Administrative Court Proceedings (381/2007) : unofficial translation. – Finland : Ministry of Justice [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en20070381.pdf>.
9. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII : за станом на 1 листопада 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

