

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

DOI: 10.35774/app2020.01.044
УДК 351:341.338.24

Олександр Авраменко,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5600-8632>

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАСАД ПРОЗОРОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Розкрито процесуальну сутність принципу прозорості в адміністративному судочинстві України. Охарактеризовано основні її елементи, зокрема відкритість діяльності адміністративних судів при відправленні правосуддя; поінформованість населення про правозастосовну практику; формування громадської думки щодо адміністративного процесу.

Ключові слова: адміністративне судочинство, відкритість, громадська думка, прозорість, судове рішення, усність адміністративного процесу.

Бібл.: 4.

Авраменко А.

Особенности реализации принципа прозрачности в административном судопроизводстве Украины

Раскрывает сущность принципа прозрачности в административном судопроизводстве Украины. Охарактеризовано ее основные элементы, в частности открытость деятельности административных судов при отправлении правосудия; осведомленность населения о правоприменительной практике; формирование общественного мнения относительно административного процесса.

Ключевые слова: административное судопроизводство, открытость, общественное мнение, прозрачность, судебное решение, усность административного процесса.

Avramenko O.

Features are realization of principles of transparency in administrative rulemaking of Ukraine

In the article judicial essence of principle of transparency opens up in the administrative rulemaking of Ukraine. Her basic elements are characterized, in particular openness of activity of administrative courts at administering law; an awareness of population is about practice; forming of public opinion is in relation to an administrative process.

Transparency of rule-making, being a component political legal determination of this social phenomenon, at the same time has the differences, related to separated and specific of functioning of department judicial in Ukraine and, in particular, administrative rule-making. The special coloring this question acquires because public legal though fall under judicial control after legality in state administration, him a the most important aim is stimulation of observance of rights and freedoms of citizens, legal interests of legal entities in relations and others like that. In addition, principle of transparency of administrative process is judicial principle, and that is why observance of all legislative norms, first, to Code of the administrative rule making of Ukraine, is implicit basis of existence of the democratic state and valuable defense of citizens from the wrong acts of organs of public government bodies.

Reasonably, that after physical access of all interested persons and in general public to the hall of the judicial meeting, where administrative business obeys, the necessity of realization of interests of foregoing citizens, that becomes

© Олександр Авраменко, 2020

possible only at verbal cnividii of participants of trial inter se and by a court during realization of justice appears. Transparency of rulemaking is indissolubly related exactly to verbenas of judicial trial that creates the guarantees of objective, complete, all-round research of business and her just consideration and envisages the openness of perception

It is expedient to sum up in an eventual result, that transparency of administrative process will be realized in valuable democratic, legal principle of modern Ukraine only after judicial inhibition: to a openness of activity of administrative courts of Ukraine at consideration of administrative businesses; verbenas of administrative process; obligatory technical fixing of every judicial meeting; to awareness's of population about practice and accepted court decisions on administrative businesses; proper terms are for forming of public opinion in relation to every judicial.

Keywords: *administrative rule-making, openness, public opinion, transparency, court decision, verbenas of administrative process.*

Постановка проблеми. Прозорість судочинства як компонента політико-правового визначення цього соціального явища водночас має відмінності, пов'язані з відокремленістю та специфікою функціонування судової влади в Україні та, зокрема, адміністративного судочинства. Особливого забарвлення це питання набуває через те, що публічно-правові спори хоча і підпадають під судовий контроль за законністю у державному управлінні, його найголовнішою метою є стимулювання дотримання прав і свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб у владовідносинах тощо. Крім того, принцип прозорості адміністративного процесу – процесуальна засада, а тому дотримання усіх законодавчих норм, насамперед Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), є беззаперечною основою існування демократичної держави та повноцінного захисту громадян від неправомірних дій органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання прозорості судового процесу як державно-правової категорії та основоположного принципу судочинства досліджували такі науковці: О. Б. Абросімова, А. А. Безуглов, В. М. Кондратенко, В. В. Король, І. Є. Марочкін, А. І. Марущак, О. О. Овсяннікова, С. В. Праскова, О. Г. Свида, Н. В. Сібільова, В. С. Стефанюк, О. І. Харитонов та ін. Водночас інформаційна відкритість адміністративного судочинства донині розглядалася поверхово та в нероздільній сукупності з іншими засадами діяльності судових органів.

Метою статті є з'ясування особливостей процесуальної реалізації принципу прозорості в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Необхідно звернути увагу на те, що після фізичного доступу всіх зацікавлених осіб та взагалі публіки до зали судового засідання, де слухається адміністративна справа, постає необхідність реалізації інтересів вищевказаних громадян, яка стає можливою лише в разі вербальної співдії учасників судового процесу між собою та судом у ході здійснення правосуддя. Прозорість судочинства нерозривно пов'язана саме з усністю судового розгляду, яка створює гарантії неупередженого об'єктивного, повного, всебічного дослідження справи і справедливого її розгляду та передбачає відкритість сприйняття інформації.

Дотримується цієї позиції також Європейський суд з прав людини, який у своїх рішеннях роз'яснив, що вимога відкритого слухання справи зазвичай містить у собі також право на усне слухання. Але усність не потрібно прирівнювати до звичайного процесу «говоріння». У цьому разі йдеться про усність як про підсилювальний та забезпечувальний засіб відкритості судового процесу, а отже, відкритим може бути лише усний судовий розгляд адміністративної справи, який означає безпосереднє заслуховування осіб, які беруть участь у процесі, свідків, експертів та ін.

Відкритість та усність судового процесу є важливою запорукою забезпечення справедливості та соціальної підконтрольності діяльності суду, тому що присутня публіка може адекватно та правильно оцінити всі «тонкощі» та законодавчі засади конкретної справи. Але, крім іншого, ч. 2 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] передбачає, що учасники судового процесу та інші особи, присутні на відкритому судовому засіданні, можуть не тільки безпосередньо сприймати оголошувану інформацію, а й у технічний спосіб фіксувати її, використовуючи портативні аудіотехнічні засоби.

Водночас залишається незрозумілим, чому в дефініції цієї статті прописано лише дозвіл на використання портативних аудіозаписувальних пристроїв, а інших способів, на кшталт складання письмових нотаток, не вказано, наприклад, як у п. 8 ст. 6 Цивільного процесуального кодексу України. Крім того, на нашу думку, є недоречним формулювання частини восьмої ст. 12 КАС України, де встановлено обмеження щодо проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео- та звукозапису із «застосуванням стаціонарної апаратури». Стаціонарний означає: пов'язаний з постійним або довготривалим перебуванням на одному місці, а портативний – зручний для носіння при собі, для перенесення з місця на місце. Отже, згід-

но з КАС України, не можна без дозволу судді використовувати лише стаціонарні технічні пристрої, котрі є важкорухомими та постійно чи тривалий час перебувають в приміщенні суду, а портативні – не заборонено.

Ця теза суперечить ч. 2 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», де зазначено, що проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відеозапису допускається за рішенням суду, тобто за допомогою будь-якої техніки (стаціонарної чи портативної), що має такі функції. В обов'язковості технічного фіксування реалізації правосуддя зацікавлена й сама держава (п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України), оскільки про справедливість судового розгляду, законність та обґрунтованість його рішення об'єктивно можна говорити лише тоді, коли зміст та хід процесу зафіксовані без стороннього втручання з боку суду або інших учасників за допомогою стенографування чи аудіозапису.

У контексті вказаного вище видається некоректним твердження про те, що єдине призначення технічного фіксування судового процесу – «запобігання неточностям, які мають місце у протоколі судового засідання». Фіксування судового засідання технічним засобом здійснює секретар судового засідання або за розпорядженням голови інший працівник апарату суду та одночасно ведеться журнал судового засідання (ст. 42 КАС України). Після закінчення судового засідання носії інформації, на які здійснювався запис, вносяться до додатків журналу судового засідання та долучаються до матеріалів справи. Слід наголосити на тому, що офіційним записом судового засідання є лише технічний запис, здійснений судом (ст. 12 КАС України).

Крім того, згідно зі ст. 43 КАС України учасники адміністративної справи мають право ознайомлюватися із технічним записом і журналом судового засідання та подавати суду письмові зауваження щодо їхньої неповноти або неправильності. Поінформованість населення щодо судового процесу як елемент прозорості має певний характер. Насамперед суд зацікавлений та зобов'язаний повідомляти про дату, час і місце розгляду адміністративної справи її сторонам (ч. 1 ст. 12 КАС України) за допомогою поширення такої інформації у такі способи: розміщення у приміщеннях суду на інформаційних дошках; викладення на офіційних вебресурсах органів судової влади України; зазначення в друкованих виданнях; безпосереднє повідомлення суддею чи працівником апарату суду за ініціативою останніх чи учасників судового розгляду; повідомлення рекомендованою кореспонденцією учасників судового розгляду; інші способи (електронна пошта, телефонний зв'язок, факсимільне повідомлення і т. д.).

У ст. 171 КАС України вказується на ще один опосередкований спосіб інформування, притаманний лише адміністративному судочинству. У разі відкриття адміністративного провадження з оскарження нормативно-правового акта відповідач зобов'язується опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був би офіційно розміщений, вказавши в ньому, крім іншого, дату, час і місце судового засідання. У такому разі вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про розгляд адміністративної справи (ч. 6 ст. 171 КАС України).

На нашу думку, не варто обмежувати прозорість адміністративного процесу та входити у колізію з вищезазначеними положеннями ст. 171 КАС України, оскільки в цьому разі відповідач вчасно не опублікує позовну заяву, що призведе до обмеження права громадян на інформацію про розгляд конкретної адміністративної справи. Будь-який розгляд справи у суді має своє логічне завершення – винесення судового рішення. У ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (1950 р.) зазначається вимога щодо публічного проголошення судового рішення, а в Рекомендації Rec (2004) 20 Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам щодо судового перегляду адміністративних актів окремо вказується про це щодо адміністративних справ (п. г. 4.) [2]. Але зазначена європейська правова дефініція означає не спосіб оприлюднення судового рішення, а можливість ознайомитися з ним.

В такому разі Європейський Суд з прав людини вказує на те, що це положення не обов'язково дослівно тлумачити, а в кожному окремому випадку форма оприлюднення судового рішення визначається процесуальним законодавством конкретної країни та залежно від форми провадження. Так, у ч. 1 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначається, що учасники процесу мають право отримувати інформацію у письмовій чи усній формі про результати розгляду своєї справи, а стороння публіка – після того, як суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки (ч. 1 ст. 12 КАС України) [3]. Крім того, кожен має право ознайомитися із судовим рішенням будь-якого відкритого засідання, але лише в тому разі, якщо в ньому не міститься конфіденційна інформація про особу, державна чи інша таємниця, що охороняється законом (ч. 2 ст. 12 КАС України). Відкритість судових рішень регламентується у Законі України «Про доступ до судових рішень», в якому прописано порядок врегулювання відносин щодо забезпечення доступу до судових рішень, ухвалених судами загальної юрисдикції та ведення Єдиного державного реєстру судових рішень (ст. 2).

З точки зору положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (1950 р.) публічне оголошення судового рішення в українській законодавчій інтерпретації буде розумітися, як доступ до

інформації про результати розгляду адміністративної справи, що відбувається безперешкодно учасниками процесу та сторонніми особами з певними обмеженнями у спосіб [4]: прилюдного оголошення судом рішення після завершення розгляду адміністративної справи; прослуховування офіційного аудіозапису судового засідання; отримання інформації про результати розгляду в суді у письмовій чи усній формі; отримання завіреної печаткою суду копії судового рішення; надсилання поштою копії судового рішення особам, що є учасниками процесу, але не були присутні під час його винесення; ознайомлення в суді з матеріалами справи, серед яких міститься і судові рішення; офіційне опублікування судових рішень у друкованих виданнях; оприлюднення судових рішень у мережі Інтернет через Єдиний державний реєстр судових рішень тощо.

Всі вказані правовідносини, котрі виникають у результаті здійснення судочинства, активізують громадську цікавість і сприяють виробленню масового оціночно-аналітичного судження про діяльність судової влади та здійснення справедливого правосуддя. Прозорість судочинства, як прописано, в т. ч., у ст. 20 Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо судів: незалежність, ефективність та обов'язки, реалізує право на інформацію, а тому сприяє обговоренню матеріалів судових справ серед населення для з'ясування громадської думки, яка надалі доводиться до відома суду, оскільки останній має бути обізнаний щодо очікувань громадськості від судової системи та скарг на її функціонування.

Висновки. Доцільно резюмувати, що прозорість адміністративного процесу зреалізується у повноцінну демократичну, правову засаду сучасної України лише після процесуального дотримання: 1) відкритості діяльності адміністративних судів України в процесі розгляду адміністративних справ; 2) усності адміністративного процесу; 3) обов'язкової технічної фіксації кожного судового засідання; 4) поінформованості населення про правозастосовну практику та прийняті судові рішення щодо адміністративних справ; 5) належних умов для формування громадської думки щодо кожного судового розгляду.

З огляду на вищевказані положення та з метою запобігання двозначного розуміння своїх прав та виконання обов'язків громадянами під час перебування на розгляді адміністративної справи необхідно викласти ч. 8 ст. 12 КАС України у такій редакції: «8. Особи, присутні в залі судового засідання, можуть фіксувати його перебіг у письмовій формі та за допомогою портативних аудіотехнічних засобів. Проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускаються на підставі ухвали суду за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень».

Список використаних джерел

1. Законодавство України. Офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL : <https://www.rada.gov.ua/news/zak> (дата звернення: 15.02.2020).
2. Перелік документів міжнародних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги у сфері судочинства. URL : <https://vkksu.gov.ua/ua> (дата звернення: 15.02.2020).
3. Кондратенко В. М., Капля О. М. Місце принципів гласності та відкритості в судовому адміністративному процесі за підготовчого та письмового проваджень. *Митна справа*. 2011. № 6. С. 201–205.
4. Кондратенко В. М. Реалізація принципу відкритості в адміністративному судочинстві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 2. С. 69–72.

References

1. *Zakonodavstvo Ukrainy. Ofitsiyniy veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy [Legislation of Ukraine. Official web-portal of Verkhovna Rada of Ukraine]*. Retrieved from <https://www.rada.gov.ua/news/zak> [in Ukrainian].
2. *Perelik dokumentiv mizhnarodnykh orhanizatsii, proektiv mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy u sferi sudochynstva [A list of documents of international organizations, projects of international technical help is in the field of rulemaking]*. Retrieved from <https://vkksu.gov.ua/ua> [in Ukrainian].
3. Kondratenko, V.M., Kaply, O.M. (2011). Mistse pryntsyviv hlasnosti ta vidkrytosti v sudovomu administratyvnomu protsesi za pidhotovchoho ta pysmovooho provadzhen [A place of principles of publicity and openness is in an administrative trial at preparatory and writing realizations]. *Mytna sprava. – Custom business*. 6, 201–205 [in Ukrainian].
4. Kondratenko, V.M. (2012). Realizatsiia pryntsyvu vidkrytosti v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy [Realization of principle of openness is in the administrative rulemaking of Ukraine] *Pidpryemnystvo, hospodarstvo i pravo – Enterprise, economy and right*. 2, 69–72 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 27.02.2020.