

// Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. - № 1. – С. 57-64.

УДК 342.565.4

Джафарова Марина Вячеславівна, к.ю.н.

Харківський національний університет внутрішніх справ

Зміст та процесуальне значення принципу гласності та відкритості адміністративного судочинства України

Стаття присвячена дослідженню ролі принципів гласності та відкритості адміністративного судочинства як засобу досягнення цілей адміністративного процесу та шляхи їх реалізації. На основі аналізу норм Кодексу адміністративного судочинства України визначено процесуальне значення принципів гласності та відкритості при розгляді адміністративних спорів.

Ключові слова: адміністративний процес; судочинство; адміністративний суд; принцип; гласність; відкритість; доступність; процесуальне значення;

Статья посвящена исследованию роли принципов гласности и открытости административного судопроизводства как средству достижения целей административного процесса и пути их реализации. На основании анализа норм Кодекса административного судопроизводства определено процессуальное значение принцип гласности и открытости при рассмотрении административных споров.

Ключевые слова: административный процесс; судопроизводство; административный суд; принцип; гласность; открытость; доступность; процессуальное значение.

DZHAFAROVA M.V. MAINTENANCE AND REMEDIAL VALUE OF PRINCIPLE OF PUBLICITY OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS.

Article is devoted to research of a role of the principles of publicity and transparency administrative justice as means of achievement of the purposes of administrative legal proceedings. The remedial value of the publicity and transparency principles during the administrative disputes' investigation are defined on the basis of the norms of the Code of Administrative Legal Procedure of Ukraine analysis.

Key words: administrative legal proceedings; judicial proceedings; administrative justice; principle; publicity; transparency; accessibility; legal value;

У ст. 55 Конституції України встановлено, що права та свободи людини і громадянина захищаються судом. У демократичній правовій державі суд є головним суб'єктом захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод або інтересів осіб.

Суттєві зміни, що відбулися із вступом у дію Кодексу адміністративного судочинства (надалі – КАС) України [1], становленням і функціонуванням адміністративних судів в Україні обумовили перегляд традиційних уявлень юридичної науки стосовно процесуального порядку розгляду і вирішення справ, що виникають з адміністративно-правових відносин.

На сьогоднішній день, визначаючи адміністративне судочинство засобом досягнення мети адміністративно-процесуального регулювання, важливим вбачається вирішення питання належної процедури організації судового адміністративного процесу як запоруки його ефективності, в чому значне місце відводиться його принципам як основним, керівним вимогам. На здійснення завдань адміністративного судочинства спрямована і дія засади гласності та відкритості, яка виступає як одна з найглибинніших, найзагальніших засад судочинства.

У цьому аспекті варто підкреслити, що кожний принцип здійснення правосуддя в адміністративних справах, визначений законодавцем у ст. 7 кодифікованого акту (КАС України), виконую своє процесуальне і функціональне призначення в організації і діяльності адміністративних судів України. Зокрема, вони сприяють правильному пізнанню та застосуванню адміністративно-процесуальних норм, виступають основою для законодавчої практики, закріплюють єдино допустимий варіант поведінки для всіх суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин.

Серед визначених законодавцем принципів адміністративного судочинства належне місце посідає засада гласності та відкритості адміністративного процесу. Цей принцип належить до конституційних (п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України) і гарантує право на гласний судовий

розгляд справи та його повне фіксування технічними засобами [2]. Крім того, даний принцип отримав свою деталізацію в ст. 11 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [3], що свідчить про його універсальність, тобто він є обов'язковим і для кримінального, цивільного, господарського судочинства, що закріплено однойменними кодифікованими нормативно-правовими актами. Отже, названий принцип отримав не лише певне конституційне закріплення, але й загальні умови та гарантії його реалізації.

Одразу відзначимо, що окремі аспекти розуміння змісту принципів судового адміністративного процесу розглядали такі вітчизняні вчені, як: В.Б. Авер'янов, В.І. Шишкін, І.О. Хар, В.К. Матвійчук, Г.П. Тимченко, А.Т. Комзюк, А.О. Селіванов, І.Б. Коліушко, Н.В. Александрова, О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій, Є.В. Курінний, О.О. Гаврилюк, С.В. Потапенко, Н.В. Шевцова, С.А. Бондарчук та інші. Разом із тим, незважаючи на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам визначеної автором тематики, багато питань у цій сфері залишаються ще дискусійними. У зв'язку з цим особливої актуальності у сучасний період розвитку адміністративно-процесуального законодавства України набуває дослідження поняття, змісту, підстав обмеження та основних напрямів реалізації принципу гласності та відкритості судового адміністративного процесу.

У теорії процесуального права загальноновизнано, що принципи сприяють правильному пізнанню і застосуванню норм процесуального права, виступають основою для законодавчої практики, для підготовки, розроблення і прийняття відповідних їм за змістом правових норм та їх удосконалення. Можна також відмітити, що принципи або засади є тими явищами, які мають функцію системоутворюючих факторів, адже саме вони виступають як базові положення, які лежать в основі побудови та функціонування того чи іншого явища [4, с. 88]. У такому розумінні базовими положеннями, які знаходяться в основі функціонування адміністративного судочинства, є саме принципи, які визначають

процесуальну діяльність не лише адміністративного суду, а також всіх інших учасників судового процесу, характеризують межі наданих їм процесуальних прав та обов'язків.

Стосовно визначення поняття принципів адміністративного процесуального права, то в юридичній літературі існує кілька підходів до їх визначення. Вони розглядаються як: керівні, найголовніші та непорушні правила здійснення адміністративного процесу, закріплені у статтях Конституції України і законодавчих актах, які в імперативній формі регламентують поведінку учасників такого процесу та у загальній формі визначають процедури адміністративного судочинства [5, с. 102]; як основа, початок, основоположні, найбільш абстрактні правила (основні вимоги, засади), що виступають в якості незаперечних вимог, покладених в основу діяльності адміністративного суду щодо справедливого вирішення у ньому підсудних йому справ [6, с. 136]; основне нормативно-керівне положення, об'єктивно існуюче, як категорія правосвідомості в силу необхідності врегулювання суспільних відносин, закріплене у нормах процесуального законодавства, у межах якої здійснюється і розвивається адміністративне правосуддя [7, с. 60].

Таким чином, принцип гласності та відкритості судового адміністративного процесу, поряд з іншими принципами, визначає в організації й діяльності органів, що ведуть судовий процес, головні, вихідні моменти, із яких, своєю чергою, випливають положення більш деталізованого характеру. Тобто правова вимога, сформульована в засаді гласності та відкритості адміністративного судочинства, пролягає «вихідною лінією» через увесь хід розгляду та вирішення адміністративної справи, визначає зміст відповідних конкретних процесуальних норм, а також процесуальної діяльності, що здійснюється на їх основі.

У широкому розумінні гласність – це, перш за все, відкритість і публічність у діяльності державних структур як умови демократичного прийняття рішень, а також поінформованість громадян про всі соціально

значущі проблеми, які торкаються їх інтересів [8, с. 147]. Іншими словами, гласність означає: відкритість діяльності державних органів, громадських організацій і посадових осіб; надання громадянам та їх об'єднанням інформації, необхідної для участі в обговоренні і вирішенні питань державного і громадського життя, а також питань, що торкаються їхніх прав, обов'язків або законних інтересів; доступність організацій, установ і посадових осіб для приймання громадян; можливість безперешкодного звернення до них з пропозиціями і заявами; виявлення, вивчення і врахування громадської думки при розробці і прийнятті рішень; оприлюднення прийнятих рішень і доведення їх до відома громадян інформованість, доступність, врахування громадської думки, оприлюднення прийнятих рішень.

Аналіз довідкової літератури свідчить про широкий спектр різного трактування поняття гласності. Проте, термінологічні відмінності у визначенні цього терміну не містять у собі суперечностей і, по суті, відображають єдину за своєю природою категорію гласності. Залежно від різновиду практичної діяльності в кожному конкретному випадку важливо вживання тієї термінології, яка в найбільшій мірі відповідає змісту здійснюваної діяльності.

Таким чином, гласність – це один з найважливіших проявів демократичності держави, підґрунтя демократії, оскільки лише інформованість громадян надає їм можливість із знанням справи брати участь в управлінні державою.

Гласність в адміністративному процесі, як правило, визначають як відкритий судовий розгляд. Так, Р.О. Куйбіда та В.І. Шишкін принцип гласності та відкритості адміністративного процесу визначають як такий, що гарантує прозорість діяльності судової влади як для учасників судового процесу, так і для громадськості [9, с. 227].

У науково-практичному коментарі до КАС України за загальною редакцією В.К. Матвійчика та І.О. Хара відмічається, що гласність судового

адміністративного процесу забезпечує правову пропаганду чинних законів, контроль населення за діяльністю адміністративного суду і тим самим сприяє зміцненню його авторитету [10, с. 155]. Іншими сучасними вченими також принцип гласності та відкритості адміністративного процесу розглядається як гарант доступності, зрозумілості та певної контрольованості діяльності адміністративних судів під час розгляду та вирішення ними публічно-правових спорів [11, с. 113].

О.О. Гаврилук під принципом гласності судового процесу розуміє відкритість судової процедури, що сприяє демократизму правосуддя, є своєрідною формою громадського контролю, дисциплінує суд і змушує його відповідальніше ставитися до вирішення поставлених питань [12, с. 147].

Отже, аналіз доктринальних підходів до визначення принципу гласності та відкритості в адміністративному судочинстві дозволяє стверджувати, що названа засада гарантує прозорість не лише діяльності адміністративного суду, всіх його учасників, а також і для громадськості, надає можливість кожному громадянину отримати повну й достовірну інформацію про стан і тенденції правосуддя в країні.

З іншої сторони, Конституцією України закріплено саме принцип «гласності судового розгляду», тоді як у КАС України принцип гласності закріплено шляхом поєднання термінів «гласність» і «відкритість». При цьому, ст. 12 КАС України хоча і містить у своїй назві термін «відкритість», проте, за своїм змістом, ніяким чином не відокремлює його від принципу гласності. Як бачимо, поняття гласність та відкритість законодавцем не розмежовуються.

Вважаємо, що поняття відкритості судового розгляду і гласності, хоча і мають багато спільного, є різними. Відкритість означає доступність адміністративного судового процесу для всіх громадян, а гласність – не тільки доступність, але й можливість обговорення ходу і результатів такого процесу громадськістю, тобто спосіб формування громадської думки, її

оцінки діяльності адміністративного суду, яку останні повинні врахувати з метою удосконалення своєї роботи.

Таким чином, відкритість як складову принципу гласності адміністративного процесу можна розглядати у двох аспектах : 1) можливість сторін та інших, заінтересованих у результатах розгляду адміністративної справи, осіб знайомитися з процесуальною діяльністю суду; 2) можливість ознайомлення всіх бажаючих із процесуальною діяльністю адміністративного суду. Мається на увазі, що у залі відкритого судового засідання можуть бути присутні як учасники адміністративного процесу, так і будь-які інші особи (громадськість, засоби масової інформації).

Що стосується законодавчого визначення, то у ч.1 ст. 12 КАС України встановлено, що особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, не можуть бути обмежені у праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду відповідної справи. Ніхто не може бути обмежений у праві на отримання в адміністративному суді інформації про дату, час і місце своєї справи та ухвалені в ній судові рішення.

Законодавцем також у ч. 3 ст. 12 КАС України визначено, що розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито. При цьому під час судового розгляду справи в судовому засіданні забезпечується повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу (ч. 6 ст. 12 КАС України).

Таким чином, названі нормативні приписи встановлюють наступні правові вимоги принципу гласності та відкритості судового розгляду адміністративних справ. У першу чергу, гласність знаходить свій прояв у відкритому і усному судовому розгляді адміністративної справи.

По-друге, гласність передбачає таку вимогу як інформування осіб, які беруть участь у справі, про час, дату і місце судового засідання, виконання окремих процесуальних дій. У цьому аспекті підкреслимо, що на законодавчому рівні повинно бути закріплено положення про неможливість

позбавлення інформації про час і місце розгляду адміністративної справи будь-якої особи.

По-третє, гласність означає також і те, що кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Це право може бути обмежено відповідно до закону в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, державної чи іншої таємниці, що охороняється законом.

Отже, реалізація принципу гласності та відкритості судового розгляду адміністративної справи невід'ємно пов'язана з доступністю ознайомлення з судовими рішеннями. Якщо немає доступу до судових рішень, то стає неможливим організувати суспільний моніторинг та громадський контроль за якістю судової влади. На сьогоднішній день це питання вирішується шляхом офіційного оприлюднення судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади України відповідно до Закону України «Про доступ до судових рішень» [13]. Для доступу до судових рішень судів загальної юрисдикції Державна судова адміністрація забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, які внесені до цього реєстру, є відкритими для безоплатного цілодобового доступу на офіційному веб-порталі судової влади України. Для реалізації права доступу до судових рішень, внесених до Єдиного державного реєстру судових рішень, користувачу надаються можливості пошуку, перегляду, копіювання та роздрукування судових рішень або їх частин.

По-четверте, реалізація принципу гласності та відкритості адміністративного судочинства забезпечується наданням можливості повного його фіксування технічними засобами. Це означає, що адміністративний суд зобов'язаний забезпечити повне фіксування судового процесу технічними засобами, а громадяни, присутні на судовому засіданні, мають право вести записи, звукозапис, фото- і кінозйомку, теле- і відеозапис.

Окремо відмітимо, що в адміністративному судочинстві законодавець встановив правило, за яким проведення в залі судового засідання фото- і

кінозйомки, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускається на підставі ухвали суду за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень (п. 8 ст. 12 КАС України). Це свідчить про те, що відмова у наданні дозволу на фото- і кінозйомку, відеозапис, а також звукозапис, транслявання судового засідання по радіо і телебаченню можлива, якщо це перешкоджатиме нормальному перебігу судового засідання, а також якщо проти цього заперечує хоча б одна особа, яка бере участь у справі і не є суб'єктом владних повноважень.

Отже, використання технічних засобів під час розгляду адміністративної справи є можливим, якщо: 1) такі засоби не заважають судовому розгляду; 2) отримано дозвіл адміністративного суду на їх використання за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень.

Окремим елементом змісту засади гласності та відкритості адміністративного процесу виступають підстави і порядок закритого судового розгляду адміністративних справ. Так, у ч. 3 ст. 12 КАС України закріплено, що суд ухвалою може оголосити судове засідання або його частину закритими з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом.

Як правило, закритий судовий розгляд допускається за мотивованою ухвалою суду з метою запобігання розголошенню відомостей, які містять конфіденційну інформацію про особу, державну чи іншу таємницю, встановлену законом. В закритому судовому засіданні присутні особи, які беруть участь у справі, а вразі необхідності – експерти, спеціалісти, перекладачі та свідки (ч. 4 ст. 12 КАС України).

Підсумовуючи вищевикладене, до характерних ознак принципу гласності та відкритості адміністративного процесу необхідно віднести такі:

1) характеризує сутність і соціальний зміст права, являє собою одну із вихідних засад процесу формування, розвитку і функціонування конкретних правових норм і діяльності, що здійснюється на їх основі; 2) ґрунтується на конституційному праві доступу до інформації щодо здійснення правосуддя (розгляду адміністративних справ) та відповідно забезпечує його реалізацію; 3) отримав своє текстуальне та нормативне закріплення високого рівня узагальнення; дістав не лише певне конституційне закріплення (визнання необхідності), але й загальні умови та гарантії його реалізації у якості сформульованої вимоги до суду; 4) його здійснення є формою реалізації громадського контролю, дієвим засобом формування громадської думки про адміністративне судочинство, перевірки соціальної сутності права і, як наслідок, підвищення соціально-політичної активності громадян та зміцнення авторитету адміністративного суду та правосуддя в цілому; 5) є дієвим засобом виховання правової, моральної та політичної культури громадян; 6) з його допомогою реалізуються завдання адміністративного судочинства; 7) виступає гарантією законності при розгляді адміністративних справ судами.

На підставі вищенаведених ознак поняття принципу гласності та відкритості адміністративного процесу можна визначити як: текстуально та нормативно закріплене положення високого рівня узагальнення, яке ґрунтується на конституційному праві доступу до інформації про судовий розгляд адміністративних справ та полягає у вимозі до суду щодо його забезпечення, спрямоване на реалізацію завдань адміністративного судочинства, є формою реалізації громадського контролю, дієвим засобом формування громадської думки про судочинство, перевірки соціальної сутності права та підвищення соціально-політичної активності громадян, рівня їх правової, моральної та політичної культури, а також виступає гарантією законності при розгляді адміністративних справ судами.

Список використаної літератури:

1. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141, із змінами і доповненнями, остання редакція від 01.01.2006 на підставі 2222-15. Інтернет видання <http://zakon.rada.gov.ua> / ВРУ; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96 ВР
2. Кодекс адміністративного судопроизводства України. – Х.: ООО «Одиссей», 2005. – 168 с.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42, 43, 44-45. – Ст. 529
4. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації: становлення, розвиток та функціонування : монографія / М.М. Добкін. – Х. : Золота миля, 2012. – 567 с.
5. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. - К. : Прецедент, 2007.- 531 с.
6. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2-х тт. / В.К. Матвійчук, І.О. Хар / [вид. 2-е, змін. та доп.] / [за заг. ред. В.К. Матвійчука]. - Том 1. - К. : Алерта, КНТ, 2008. — 787 с.
7. Бондарчук С.А. Принципи адміністративного судочинства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бондарчук Світлана Анатоліївна – Х. : ХНУВС, 2010 –206 с.
8. Король В. В. Засада гласності та її обмеження в кримінальному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Король Володимир Володимирович. – Л., 2002. –205 с.
9. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : підручник / В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, О.А. Банчук / [за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна]. – К. : Старий світ, 2006.- 435 с.

10. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2-х тт. / В.К. Матвійчук, І.О. Хар / [вид. 2-е, змін. та доп.] / [за заг. ред. В.К. Матвійчука]. - Том 1. - К. : Алерта, КНТ, 2008. — 787 с.
11. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. - К. : Прецедент, 2007.- 531 с.
12. Гаврилюк О.О. Особливості застосування принципу гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України / О.О. Гаврилюк // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 147-150 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11goocu.pdf>
13. Про доступ до судових рішень : закон України від 22 грудня 2005 року // Відомості Верховної Ради (ВВР) України. – 2006. - № 15. – Ст. 128.