

УДК 347.998

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПРОЗОРОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ДІЙ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Кондратенко В.М., к. ю. н.,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та господарського права
Кіровоградський інститут державного та муніципального управління
Класичного приватного університету

Стаття присвячена визначенню ефективних шляхів удосконалення чинних нормативно-правових актів у сфері забезпечення прозорості здійснення процесуальних дій під час розгляду і ухвалення рішень в адміністративних справах.

Ключові слова: адміністративне судочинство, відкритість та гласність судового процесу, прозорість здійснення процесуальних дій, публічно-правовий спір.

Стаття посвящена определению эффективных путей совершенствования действующих нормативно-правовых актов в сфере обеспечения прозрачности осуществления процессуальных действий во время рассмотрения и принятия решений в административных делах.

Ключевые слова: административное судопроизводство, открытость и гласность судебного процесса, прозрачность осуществления процессуальных действий, публично-правовой спор.

Kondratenko V.M. THE WAYS OF DEVELOPMENT OF DOMESTIC LEGISLATION ARE IN RELATION TO TRANSPARENCY OF REALIZATION OF JUDICIAL ACTIONS IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDING

The article is devoted determination of effective ways of perfection of operating normatively legal acts in the field of providing of transparency of realization of judicial actions during consideration and making decision in administrative businesses.

Key words: administrative proceedings, openness and publicity of trial, transparency of realization of judicial actions, public dispute.

Постановка проблеми. У загальному розумінні прозорість здійснення процесуальних дій в адміністративному судочинстві передбачає реалізацію у процесуальній формі багатоманітності шляхів доступності учасників судового розгляду та всіх зацікавлених осіб до незаборонених законодавством відомостей, зафіксованих в електронному, друкованому або словесному вигляді, щодо здійснення правосуддя під час розгляду адміністративних справ та ухвалення у них рішень; активну діяльність судів з надання визначеної законодавством інформації учасникам судового розгляду, поширення у суспільстві інформації про здійснення адміністративного судочинства, а також формування внаслідок цього громадської думки.

Водночас доводиться констатувати, що, незважаючи на відносну визначеність у законодавстві України джерел судової інформації (знання конкретної особи; у словесному, друкованому, електронному вигляді та ін.) та загального процесуального порядку її отримання (процесуальне законодавство, закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень» та ін.), практична реалізація

цих положень викликає певні зауваження. Так, беручи до уваги інформаційний підхід, слід зауважити, що, крім джерел інформації та порядку доступу до останніх, існують також і проміжні елементи у зазначених інформаційних правовідносинах, порушення яких призведе до руйнування зв'язку «судова інформація – суспільство».

Отже, удосконалення правової регламентації щодо допуску громадян до приміщень суду, зали судового засідання, взаємодії ЗМІ та судів тощо – сприятиме забезпеченню прозорості здійснення процесуальних дій в адміністративному судочинстві України.

Ступінь розробленості проблеми. Дослідження питань прозорості здійснення процесуальних дій в адміністративному судочинстві набуло розвитку в наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених: В.Б. Авер'янова, С.А. Бондарчука, О.О. Гаврилюка, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, В.В. Короля, О.В. Кузьменко, І.Є. Марочкіна, О.М. Пасенюка, В.О. Серьогіна, В.С. Стефанюка, І.В. Шруб та ін.

Не знижуючи важливості результатів наукових доробок цих учених, слід зауважити, що на сьогодні дослідження аналізованої проблематики має фрагментарний харак-



тер, без комплексного підходу, що у свою чергу обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

Мета статті полягає у визначенні ефективних шляхів розвитку вітчизняного законодавства щодо прозорості здійснення процесуальних дій в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. На виконання конституційних положень щодо гласності судового процесу в п. 2.4.5 Правил пропуску осіб до приміщень судів та на їх територію транспортних засобів передбачено безперешкодний пропуск осіб, що прибули на відкриті судові засідання, за пред'явленням документа, який засвідчує особу [1]. Однак у значній кількості випадків охорона та уповноважені співробітники міліції перешкоджають доступу громадян до приміщення суду, допускаючи тільки осіб, які мають судові повістки, обґрунтовуючи при цьому свої дії посиленням на вказівки голів судів.

З приводу цього керівництво апарату Вищого адміністративного суду України зауважує, що згідно з чинними відомчими актами особи, котрі прибули до приміщення суду, пропускаються на об'єкт охорони після пред'явлення документа, що засвідчує особу, реєстрації в журналі обліку відвідувачів і контролю на безпеку, наприклад, металодетектор. Для того, щоб потрапити на судовий розгляд, необхідно заздалегідь викликати секретаря судового засідання для супроводу у відповідний зал. Таким чином, супровід громадян співробітником суду – це запобіжний засіб, що дозволяє уникнути можливих правопорушень з боку відвідувача [2].

З метою недопущення обмеження прозорості здійснення правосуддя пропонуємо внести зміни до порядку контрольо-пропускового режиму в судах, закріпивши їх у локальних нормативно-правових актах:

1) розміщення чи використання спеціальних технічних засобів має здійснюватися відразу при вході до судової установи;

2) після проходження спеціальних технічних засобів громадяни без пред'явлення документів, що засвідчують особу, та без запису до журналу відвідувань можуть пройти до канцелярії чи апарату суду, які розміщуються в безпосередній близькості від входу до суду на першому поверсі будівлі. Таке положення, на наш погляд, не вплине на безпеку суду та незалежність суддів, оскільки громадяни отримують право на прохід до окремих кабінетів, де знаходяться не задіяні в судових процесах працівники суду;

3) пост співробітників судової міліції має розташовуватися біля входу до примі-

щень, в яких розміщуються кабінети суддів і зали судових засідань. Тут правоохоронці повинні перевірити документи, що засвідчують особу, зробити відповідні відмітки в журналах відвідувань та у разі потреби телефонним зв'язком з'єднатися із суддями, помічниками суддів та ін.;

4) після з'явлення особи (групи осіб) на відкрите судові засідання співробітник міліції має в телефонному режимі повідомити про це судового розпорядника чи інших працівників суду, які повинні провести цих осіб до зали судового засідання. Судовий розпорядник має контролювати переміщення сторонніх осіб під час судового розгляду, а після його закінчення – вивести відвідувачів із судової установи.

Акцентуємо також, що положення Правил пропуску осіб до приміщень судів та на їх територію транспортних засобів не поширюється на вищі спеціалізовані суди, порядком пропуску до яких врегульовується локальними актами останніх. Вважаємо за доцільне змінити назву «Правила пропуску осіб до приміщень судів та на їх територію транспортних засобів» на «Правила пропуску осіб до приміщень місцевих та апеляційних судів та на їх територію транспортних засобів», а також виключити п.1.2 «Загальних положень» цих Правил. Такі зміни спрямовані, насамперед, на узгодження назви нормативно-правового акта з його змістом.

Слід також наголосити на ролі судового розпорядника у забезпеченні доступу бажаних до зали судового засідання під час відкритого судового розгляду справи. Важливим у цьому питанні є унеможливлення зловживань працівниками суду та суддями, оскільки такі їхні дії безпосередньо негативно впливають на реалізацію засади прозорості здійснення адміністративного судочинства.

З огляду на викладене, пропонуємо такі зміни до чинних нормативно-правових актів:

1) доповнити ч. 3 ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства України [3] (далі – КАСУ) таким абзацом: «Розгляд справ в адміністративних судах проводиться відкрито. До зали судового засідання за умови наявності вільних місць допускаються особи, які бажають бути присутніми в судовому засіданні, що досягли 16-річного віку, окрім осіб, що перебувають у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння, або своїми вглядом чи діями ображають людську гідність, проявляють неповагу до суду, а також мають при собі заборонені чи недозволені предмети або речовини згідно з переліком, визначеним у чинному законодавстві. У разі порушення встановленого порядку чи перешкоджання роботі суду

винна особа може бути видалена із зали судового засідання або притягнута до адміністративної відповідальності»;

2) внести зміни до Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності [4], виклавши їх у такій редакції:

2.1) п. 2.7: На посаду судового розпорядника призначається раніше несудимий громадянин України, який досяг 21-річного віку, має повну або базову вищу юридичну освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем не нижче бакалавра та стаж роботи не менше одного року за фахом;

2.2) п. 5.2: Визначати учасникам судового процесу та іншим особам, присутнім у залі судового засідання, конкретні місця розміщення, та лише у разі відсутності вільних місць у судовій залі не допускати сторонніх осіб;

3) привести посадові інструкції судових розпорядників всіх судів загальної юрисдикції України у відповідність до ст. 129 Конституції України [5], ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [6], а також Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності;

4) розмістити на офіційних веб-сайтах судової влади України, спеціалізованих вищих судів України розділ «Скарги та зауваження» з метою розміщення на ньому інформації про випадки незаконної відмови у пропуску до приміщення суду.

Слід зауважити, що не лише працівники суду та судової міліції можуть своїми діями призводити до обмеження гласності та відкритості в адміністративному судочинстві. Неправомірне поведінка та порушення встановлених правил сторонами у справі та присутніми у судовому засіданні перешкоджає законослухняним громадянам слідкувати за здійсненням правосуддя. Отже, слід, на наш погляд, передбачити адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог судового розпорядника у судовому засіданні, доповнивши Кодекс України про адміністративні правопорушення [7] ст. 18513 «Злісна непокоря законній вимозі судового розпорядника», виклавши її у такій редакції:

Злісна непокоря законній вимозі судового розпорядника під час судового розгляду тягне за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Не менш важливим аспектом забезпечення прозорості адміністративного процесу є проблема наявності вільних місць під час розгляду справ. Крім того, нагальним є будівництво нових приміщень судів. Так, у проекті концепції Державної цільової програми забезпечення судів належними приміщеннями на період до 2016 року,

розробленому Державною судовою адміністрацією України [8], акцентується, що на сьогодні здійснюють правосуддя 780 судів загальної юрисдикції, з яких лише 105 судів (13,5%) розташовані у приміщеннях, які відповідають вимогам щодо здійснення судочинства. Отже, пропонується до визначеного строку реконструювати наявні будівлі та приміщення судових органів та здійснити будівництво нових.

На нашу думку, під час будівництва нових та модернізації (ремонті, реконструкції) наявних будівель і приміщень судів загальної юрисдикції відповідальні за будівництво та спеціально призначені працівники суду мають враховувати всі зазначені фактори будівництва, вимоги ДБН В.2.2-9-2009 [9], а також розраховувати середню площу зали судових засідань відповідно до таких параметрів: а) зали на 10–20 місць – 20–35 м²; б) зали на 20–50 місць – 35–70 м².

Вимагає також нагальною вирішення проблема, пов'язана з доступом до зали судового засідання осіб з фізичними вадами (інвалідів), що безпосередньо впливає на реалізацію гласності правосуддя. Слід зауважити, що неналежне обладнання (пандуси, поручні та ін.) державних будівель унеможлиблює участь цих осіб у судовому розгляді. Тому, дотримуючись європейських стандартів правосуддя та на виконання вимог пп. 12.2-12.5 ДБН В.2.2-9-2009, необхідно будівлі та приміщення судових установ пристосувати для належного пересування осіб з фізичними вадами.

Не менш важливу роль у правовому та соціальному аспектах реалізації механізму прозорості здійснення правосуддя відіграє судова журналістика, оскільки в демократичному суспільстві професійне висвітлення проблем судочинства забезпечує громадський контроль судової гілки влади. Створення ефективної системи взаємодії судів та ЗМІ є актуальним завданням на етапі демократичних перетворень у сучасній Україні.

Функціонування ЗМІ в державі сприяє не тільки розширенню інформаційно-конунікативного зв'язку держави та суспільства, але й забезпечує реалізацію конституційного права громадян на інформацію, а також створює цілеспрямоване та професійне підґрунтя соціального контролю за діяльністю органів публічної влади. Втім, без вироблення та правового закріплення основних вимог і принципів взаємодії ЗМІ та судів, неможливо говорити про існування в Україні громадянського суспільства та довіру громадян до судової влади.

З метою покращення ситуації, що склалася на законодавчому рівні, необхідно: 1) уніфікувати юридичну техніку під час під-



готовки нових нормативно-правових актів, котрі регулюють питання пропуску осіб до приміщень судових установ та проїзду їх на територію; 2) узгодити між собою норми чинних нормативно-правових актів, які регулюють питання пропуску осіб до приміщень судових установ та проїзду транспорту на їх територію; 3) передбачити у штатному розписі судів посаду спеціаліста зі зв'язків з громадськістю, функціональні обов'язки якого мають полягати в організаційно-практичній діяльності з питань зв'язків із громадськістю (ЗМІ); 4) за можливості внутрішніми судовими актами передбачити у загальних місцевих судах місця для представників ЗМІ у залах судових засідань; 5) в обов'язковому порядку біля входу до приміщення суду передбачити розміщення одного або декількох інформаційних стендів, виготовлених із деревини, пластику чи інших матеріалів.

Сучасні реалії сьогодення засвідчують низький рівень комунікативності судової влади та суспільства, що не має належного правового забезпечення. Так, Закон України «Про доступ до публічної інформації» [10] переважно спрямований на врегулювання питання надання за запитами громадян відкритої інформації щодо діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Лише ст. 15 цього Закону присвячена безпосередньо загальним аспектам офіційного інформування щодо діяльності органів публічної влади.

Зазначена проблема частково регулюється нормами Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [11], в яких окреслено процедурні питання інформування суспільства через ЗМІ, інформаційні служби та інформаційні агентства про діяльність судових органів. Водночас, відповідно до ст. 12 цього Закону, висвітлення діяльності судів загальної юрисдикції України та Конституційного Суду України здійснюється аудіовізуальними ЗМІ з «урахуванням специфіки роботи цих судів». На наш погляд, ця норма не містить положення щодо необхідного поширення судами інформації про їхню діяльність. Окрім того, цей нормативно-правовий акт не врегульовує питання інформаційної відкритості інших судових органів України, наприклад, суддівського самоврядування, ВККС тощо.

Таким чином, нагальним є питання про подальший розвиток громадянського та інформаційного суспільства, що матиме доступ до повного масиву чітко визначеної, логічно зрозумілої, суспільно важливої судової інформації. Акцентуємо увагу також

на тому, що, на нашу думку, закріплення процедури реалізації гласності та відкритості в адміністративному судочинстві в низці нормативно-правових актів різної юридичної сили призводить до труднощів у сприйнятті сутності цих принципів для пересічних громадян.

Усе викладене зумовлює доцільність прийняття закону України «Про забезпечення прозорості в діяльності органів судової влади України», який не лише узагальнив би норми чинного законодавства, а й визначив нові, необхідні для забезпечення прозорості функціонування вітчизняних судових органів. Мета ухвалення цього закону передбачає, по-перше, усунення правових прогалин і демократизацію судової влади, по-друге, підвищення правової культури населення України. На нашу думку, застосування норм запропонованого та низки інших схожих нормативно-правових актів сприятиме формуванню якісно нового погляду на питання прозорості здійснення адміністративного судочинства та функціонування судової влади в Україні.

Висновок. На підставі вищевикладеного, зробимо висновок, що прийняття закону України «Про забезпечення прозорості в діяльності органів судової влади України», а також внесення запропонованих змін і доповнень до чинного законодавства сприятимуть не лише забезпеченню прозорості здійснення процесуальних дій в адміністративному судочинстві, але й у цілому ефективному судовому захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина у публічно-правових відносинах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Правил пропуску осіб до приміщень судів та на їх територію транспортних засобів : наказ Державної судової адміністрації України; МВС України від 12.09.2005 № 102/765 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 44. – Ст. 2817.
2. Желтухин Е. Досмотр на глазах Фемиды: о специфике пропускной системы в зданиях высших судов Украины / Е. Желтухин // Судебно-юридическая газета. – 2011. – 8 февраля.
3. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
4. Про затвердження Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності : наказ Державної судової адміністрації України від 14.07.2011 № 112 // Офіційний Вісник України. – 2011. – № 15. – Ст. 2371.
5. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529.



7. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

8. Судова влада України : офіційний веб-портал // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/>.

9. Законодавство України : офіційний портал Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

10. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

11. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.