

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ГЛАСНОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті досліджено особливості забезпечення гласності й відкритості в адміністративному судочинстві окремих країн ЄС та СНД. На підставі цього вироблено низку пропозицій, які після правового закріплення в адміністративно-процесуальному законодавстві сприятимуть підвищенню рівня прозорості діяльності органів судової влади України. Особливу увагу приділено науково-правовому аналізу положень адміністративно-процесуального законодавства республік Білорусь, Молдова, Таджикистан, Узбекистан; РФ, ФРН, Франції, Великобританії.

Ключові слова: адміністративно-процесуальні документи, адміністративне судочинство, гласність та відкритість, ЄС, СНД, судові засідання.

За свого розвитку правові системи більшості країн світу набувають рис замкнутості, що зумовлено історичними, економічними та іншими особливостями конкретного суспільства. Водночас захист прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина є міжнародним стандартом, що потребує національного законодавчого закріплення та динамічного правового оновлення. Тому гласність і відкритість в адміністративному судочинстві як атрибути демократії слід розглядати в аспекті зарубіжного досвіду їх забезпечення, що сприятиме не лише порівняльно-науковому аналізу різних видів правових систем, а й запозиченню певних позитивних, практично значущих правових ідей та норм, а також подальшому розвитку українського адміністративного судочинства. Із цією метою необхідно дослідити нормативно-правове закріплення гласності та відкритості в адміністративному судочинстві окремих країн ЄС і СНД.

Метою статті є дослідження особливостей забезпечення гласності й відкритості в адміністративному судочинстві окремих країн ЄС та СНД. На підставі цього буде вироблено низку пропозицій, які після правового закріплення в адміністративно-процесуальному законодавстві сприятимуть підвищенню рівня прозорості діяльності органів судової влади України.

Легітимний вираз гласності та відкритості в адміністративному судочинстві як у РФ, так і в багатьох країнах СНД (республіки Білорусь, Казахстан, Киргизія, Узбекистан) слід отримувати з положень арбітражного та цивільного процесуального законодавства. Водночас зауважимо, що на сьогодні розроблено проекти Кодексу адміністративного судочинства РФ та Адміністративного процесуального кодексу Республіки Казахстан, які після прийняття мають об'єднати в собі основні процесуальні положення щодо здійснення адміністративного судочинства.

Відповідно до ст. 9 Федерального конституційного закону "Про судову систему Росій-

ської Федерації", розгляд справ у всіх судах відкритий, а слухання справи в закритому засіданні допускається у випадках, передбачених законодавством. Зауважимо, ця теза закріплена на конституційному рівні в абсолютній більшості розвинутих країн світу [9].

У республіках Молдова та Таджикистан деякі процесуальні положення здійснення адміністративного судочинства закріплено не лише в арбітражному та цивільному процесуальному законодавстві, а й в окремих нормативно-правових актах. Так, згідно із Законом Республіки Молдова "Про адміністративний суд", гласність та відкритість в адміністративному судочинстві регламентовані так: у разі прийняття позовної заяви до розгляду суддя розпоряджається про вручення відповідачу – суб'єкту владних повноважень копії позовної заяви та долучених до неї документів (ч. 2 ст. 22); неявка сторін адміністративного процесу без поважної причини не є перешкодою для розгляду позовної заяви в судовому засіданні (ч. 2 ст. 24) [7].

Відповідно до положень Кодексу про адміністративні процедури Республіки Таджикистан [6], гласність і відкритість полягає в тому, що: суд до закінчення судового засідання має право повідомити осіб, інтересів яких може торкатися судові рішення, про початок адміністративного провадження в суді й залучити їх як третіх осіб (ч. 1 ст. 119); особи, які беруть участь у справі, можуть ознайомитися в суді з прийнятими у справі судовими актами та поданими суду матеріалами, а також мають право отримати копії ухвалених у справі судових актів у канцелярії суду (ст. 124); суддя має право на підставі письмового клопотання сторін розглянути і вирішити адміністративний позов за відсутності сторін або в скороченому порядку (ст. 129, 130); копії судового рішення протягом одного дня мають бути направлені сторонам в адміністративній справі (ч. 4 ст. 132).

Отже, у більшості країн СНД відсутні кодифіковані акти щодо здійснення адміністративного судочинства, крім Азербайджанської

Республіки (Адміністративно-процесуальний кодекс Азербайджанської Республіки) та Республіки Вірменія (Кодекс адміністративного судочинства Республіки Вірменія).

Так, Адміністративно-процесуальний кодекс Азербайджанської Республіки регламентує: адміністративно-економічні суди можуть у межах своєї територіальної юрисдикції в разі потреби проводити виїзні судові засідання в інших населених пунктах (ст. 5); на підставі клопотання однієї зі сторін суд може дозволити проводити аудіо-, відеозапис і фотографування відкритого судового засідання (п. 17.2 ст. 17); особи, які беруть участь у закритому судовому засіданні, попереджаються про необхідність нерозповсюдження інформації, що стала їм відомою в ході засідання (п. 17.4 ст. 17); у разі потреби оголошення судового акта більше ніж 40 особам суд може винести постанову про оголошення цього акта шляхом публікації його в засобах масової інформації (п. 21.1 ст. 21); після оголошення судового засідання відкритим і визначення складу учасників процесу головуючий суддя або суддя-доповідач дає загальне роз'яснення суті адміністративно-правового спору (п. 63.2 ст. 63) [3].

Особливості забезпечення гласності та відкритості в адміністративному судочинстві згідно з Кодексом адміністративного судочинства Республіки Вірменія виявляються в такому: вручення судової повістки здійснюється в порядку, встановленому Законом Республіки Вірменія "Про спеціальну пересилку документів". Учасники судового процесу можуть дати згоду на їх сповіщення в інший спосіб, зокрема факсом, електронною поштою, телефоном, телеграмою (ч. 1 ст. 62); у разі, якщо адреса учасника судового процесу невідома, то належним повідомленням вважається розміщення оголошення на офіційному інтернет-сайті публічних повідомлень Республіки Вірменія (ч. 2 ст. 62) [5].

Отже, у країнах СНД правова регламентація гласності та відкритості в адміністративному судочинстві загалом подібна до вітчизняної, однак має також певні відмінності, зумовлені, насамперед, відсутністю сформованої цілісної системи адміністративних судів і належної кодифікації законодавства щодо адміністративного судочинства.

На противагу країнам СНД, ЄС виробив чітке розуміння та практичний механізм судового захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина в публічно-правових відносинах. Однак такі демократичні підходи мають різне вираження. Розглянувши особливості правового закріплення гласності та відкритості в адміністративному судочинстві ФРН, згідно із Законом ФРН про адміністративно-судовий процес [1, с. 105–140], слід зробити такі висновки. По-перше, процесуальні документи в адміністративній справі в окремих випадках можуть вестися лише в електронній формі, відповідно ознайомлення з ними сторін у справі та інших зацікавлених осіб має про-

водитися за допомогою необхідної комп'ютерної техніки (§55b).

По-друге, судові акти, повістки тощо вручаються учасникам судового розгляду після їх оголошення; якщо учасник судового розгляду не мешкає в країні, то він має визначати особу, яка буде уповноважена отримувати надіслані судові акти, повістки тощо (§56).

По-третє, якщо про однакове судове рішення необхідно повідомити 50 і більше осіб, то суд може винести ухвалу про розміщення "публічного оголошення" у друкованому ЗМІ, поширеному на відповідній території держави, на дошці оголошень у приміщенні суду, а також у відкритій для громадян електронній інформаційній системі (§56a).

По-четверте, якщо в адміністративній справі бере участь понад 20 осіб зі спільними інтересами, головуючий суддя може зобов'язати їх призначити спільного представника в суді (§67a).

Забезпечення гласності та відкритості в адміністративному судочинстві Франції значною мірою зумовлено особливостями функціонування адміністративних трибуналів. Аналіз положень Кодексу адміністративного судочинства Франції [11] свідчить, що зазначені правові положення залишилися фактично незмінними. Акцентуємо також на особливостях забезпечення гласності та відкритості в адміністративному судочинстві Франції, а саме: судді адміністративних трибуналів та адміністративних апеляційних трибуналів зобов'язані надавати консультації префекту, громадянам та іншим особам (ст. L212-1, R212-1); головуючий суддя має право вимагати від учасників адміністративного процесу письмові пояснення з окремих питань адміністративної справи (ст. R611-8-1); під час судового розгляду з метою проведення перевірки судді мають право відвідувати органи публічної влади – відповідачів в адміністративній справі. Про дату й час таких перевірок останні повідомляються завчасно (ст. R622-1); зміст протоколу кожного судового засідання обов'язково доводиться до відома учасників адміністративного процесу (ст. R623-7).

Більшість питань забезпечення гласності та відкритості в адміністративному судочинстві країн Прибалтики врегульовується на кшталт адміністративно-процесуального законодавства України. Водночас слід виокремити певні відмінності, наприклад, Закон Литовської Республіки "Про провадження в адміністративних справах" [8] закріплює: до зали судових засідань не допускаються особи, які не досягли 16-річного віку (ч. 1 ст. 8); принцип гласності не застосовується у випадку розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження (ч. 3 ст. 8); рішення адміністративного суду про визнання нормативного адміністративного акта (чи його частини) незаконним у всіх випадках публікується, у тому числі у виданні "Державні відомості" (ч. 1 ст. 117); під час розгляду апеляційної скарги

в порядку письмового провадження протокол судового засідання не ведеться, засідання проходить у вільній формі (ч. 3 ст. 137).

Адміністративно-процесуальний закон Латвійської Республіки [2] характеризується такими особливостями: суд може вирішити справу без судового засідання, якщо наявні в справі документи є достатніми і з цим письмово погодилися учасники адміністративного процесу; у разі письмового провадження судового засідання призначається для оголошення рішення; якщо учасник адміністративного процесу погодився на розгляд справи в письмовому провадженні, вважається, що він погодився на письмове провадження також в інших судових інстанціях (ст. 114); після прийняття позовної заяви до розгляду, відповідачеві пропонується подати до суду письмове пояснення, копії якого відразу направляються позивачу та третім особам (ч. 1 ст. 203, ст. 205); працівники засобів масової інформації мають переважне право присутності під час судового розгляду справи (ст. 207).

Відповідно до положень Адміністративно-процесуального кодексу Естонської Республіки [4], особливості забезпечення гласності та відкритості в адміністративному судочинстві виражаються в такому: адміністративний суд може ухвалити рішення про проведення судового засідання у приміщеннях найближчого до позивача місцевого загального суду (ч. 1 ст. 19); рішення суду оголошується публічно або через канцелярію суду впродовж 20 днів після закінчення судового засідання (ч. 1, 2 ст. 28); якщо судові рішення винесене в електронному вигляді, учасникові адміністративного провадження надається його роздрукований варіант (ч. 4 ст. 28); Судова колегія з адміністративних справ Державного суду повідомляє учасників адміністративного процесу про час і місце судового засідання та направляє особі, яка подала касаційну скаргу, копії відповідей на неї (ч. 2 ст. 62).

На особливу увагу заслуговує законодавство Фінляндської Республіки, оскільки воно вирізняється із законодавства переважної більшості країн світу в частині правової регламентації адміністративного судочинства, адже виключно гласності та відкритості судочинства присвячено три Закони Фінляндії: "Про гласність судочинства", "Про гласність судочинства в судах загальної юрисдикції" та "Про гласність в адміністративному судочинстві".

Так, прийняття Закону Фінляндії "Про гласність в адміністративному судочинстві" [10] стало логічним продовженням реформування національного судочинства. Цей нормативно-правовий акт увібрав у себе положення двох проаналізованих нами законів, але з певними особливостями, притаманними судовому адміністративному процесу. На нашу думку, його значущість для суспільства полягає в тому, що він легітимно виокремлює адміністративне судочинство з-поміж інших видів судочинства, а

також акцентує увагу на базових положеннях забезпечення гласності та відкритості. Закон Фінляндії "Про гласність в адміністративному судочинстві" має таку структуру: розділ 1 "Загальні положення" (ст. 1–3); розділ 2 "Інформація стосовно судових розглядів" (ст. 4–6); розділ 3 "Судові документи" (ст. 7–9); розділ 4 "Усний розгляд" (ст. 10–14); розділ 5 "Рішення адміністративного суду" (ст. 15–17); розділ 6 "Процедурні положення" (ст. 18–22).

Висновки. Аналіз законодавства зарубіжних країн щодо забезпечення гласності та відкритості в адміністративному судочинстві сприяв виробленню низки пропозицій, які, на нашу думку, після правового закріплення або зміни в адміністративно-процесуальному та іншому законодавстві сприятимуть підвищенню рівня прозорості діяльності органів судової влади України, а саме:

- передбачення прямої норми щодо права присутності громадян не лише у відкритому судовому засіданні, але й на стадії підготовчого провадження;
- подальший розвиток положень щодо проведення судових засідань у режимі відеоконференції, процедури ведення та доступ до процесуальних судових документів в електронній формі;
- розширення підстав і способів опублікування судових рішень та повідомлень, зокрема з урахуванням значної кількості отримувачів, суспільної важливості тощо;
- передбачення юридичної відповідальності за розголошення відомостей, що були отримані як у закритому судовому засіданні, так і після ознайомлення з документами, в яких міститься інформація з обмеженим доступом, таємна тощо;
- заборона проведення судового засідання за відсутності суб'єкта владних повноважень – відповідача в адміністративній справі без поважних причин;
- передбачення в штатному розписі судів загальної юрисдикції посад службовців, на яких покласти обов'язок щодо співпраці з населенням, зокрема щодо вивчення громадської думки про діяльність судових органів тощо;
- прийняття нормативно-правового акта щодо забезпечення гласності та відкритості в діяльності органів судової влади України.

Список використаної літератури

1. Адміністративно-процесуальное право Германии : Закон об административном производстве ; Закон об административно-судебном процессе ; Законодательство об исполнении административных решений / пер. с нем. ; [В. Бергманн, введ., сост.]. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 288 с.
2. Адміністративно-процесуальний закон : Закон Латвийской Республики от 14 декабря 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://latvia.->

- news-city.info/docs/sistemsr/dok_iern-go/index.htm.
3. Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vn.taxes.gov.az/uploads/qanun/2011/mecelleler/inzibati_pros.pdf.
 4. Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики от 25 февраля 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://estonia.news-city.info/-docs/sistemse/dok_iegwei/page2.htm.
 5. Кодекс административного судопроизводства Республики Армения от 28 декабря 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.parliament.am/-legislation.php?sel=show&ID=3140&lang=rus#1a>.
 6. Кодекс об административных процедурах Республики Таджикистан от 5 марта 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mmk.tj/ru/legislation/-legislation-base/codex/>.
 7. Об административном суде : Закон Республики Молдова от 10 февраля 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.law-moldova.com/laws/-rus/administrativnom-sude-ru.txt>.
 8. О производстве по административным делам : Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.1-b3.ru/rus/proizvodstvo/index.php>.
 9. О судебной системе Российской Федерации : Федеральный конституционный Закон РФ от 31 декабря 1996 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.arbitr.ru/law/106/>.
 10. Act on the Publicity of Administrative Court Proceedings (381/2007): unofficial translation. – Finland : Ministry of Justice [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2007/en_20070381.pdf.
 11. Code de justice administrative du 31 juillet 1945 [Electronic resource] // [French Edition] : Version consolidée du code au 2 décembre 2012. – 164 p – Mode of access: http://perlpot.Net/cod/justice_administrative.pdf.

Стаття надійшла до редакції 14.01.2014.

Кондратенко В.Н. Зарубежный опыт правовой регламентации гласности и открытости в административном судопроизводстве

В статье исследованы особенности обеспечения гласности и открытости в административном судопроизводстве отдельных стран ЕС и СНГ. На основании этого выработано ряд предложений, которые после правового закрепления в административно-процессуальном законодательстве будут способствовать повышению уровня прозрачности деятельности судебных органов Украины. Особенное внимание уделено научно-правовому анализу положений административно-процессуального законодательства республик Беларусь, Молдова, Таджикистан, Узбекистан; РФ, ФРГ, Франции, Великобритании.

Ключевые слова: административно-процессуальные документы, административное судопроизводство, гласность и открытость, ЕС, СНГ, судебное заседание.

Kondratenko V. Foreign Experience of Legal Regulation of Transparency and Openness in the Administrative Proceedings

In the article research of features of providing of publicity and openness is carried out in the administrative rule-making of separate countries of European Union and newly independent States. On the basis of it the row of suggestions that is mine-out, in opinion of author, after the legal fixing or change in an administratively-judicial and other legislation will assist the increase of level of transparency of activity of judicial government of Ukraine bodies. The special attention is spared to the analysis of positions administratively-judicial and court organization legislations of Belarus, Moldova, Tajikistan, Uzbekistan; Russian Federation, Federal Republic of Germany, French Republic, Great Britain.

In particular, the question is in relation to the Law of Russian Federation "About an appeal in the court of actions and decisions, that violate rights and freedoms of citizens", Law of Republic of Moldova "About an administrative court", to Code about administrative procedures of Republic of Tajikistan, Administratively-judicial code of Azerbaijan Republic, Code of the administrative rule-making of Republic of Armenia, Law of Great Britain "About tribunals, courts and force realization", Code of the administrative rule-making of France, Law of Lithuanian Republic of "About realization in administrative businesses", Administratively-judicial Law of Latvian Republic, Administratively-judicial code Estonian republic.

On the basis of research it is marked such results in relation to in the legislation of Ukraine: further development of positions in relation to realization of the judicial meeting in the mode of videoconference, procedure of conduct and access to the judicial documents in an electronic form; expansion of grounds and methods of publication of court decisions and reports, in particular with taking into account of far of recipients; an acceptance of normatively-legal act is in relation to providing of publicity and openness in activity of judicial government of Ukraine bodies.

Key words: administratively-judicial documents, administrative rule-making, publicity and openness, ЕС, CIS, judicial meeting.