

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



Мілієнко Олена Анатоліївна

УДК 342.95

**ПРИНЦИПИ ГЛАСНОСТІ І ВІДКРИТОСТІ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ:
ТЕОРІЯ, ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ТА АДАПТАЦІЇ
ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТИВ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Запоріжжя – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Запорізькому національному університеті
Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник –

доктор юридичних наук, професор

Діхтієвський Петро Васильович,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
професор кафедри адміністративного права.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Сквірський Ілля Олегович,

Запорізький національний університет,

професор кафедри конституційного та трудового права;

кандидат юридичних наук, доцент

Усенко Роман Анатолійович,

Міністерство юстиції України,

радник міністра.

Захист відбудеться «22» грудня 2016 року о «13⁰⁰» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 17.051.07 Запорізького національного університету за адресою: 69600, м. Запоріжжя, пр. Соборний, 74, корп. 5, кім. 202-б.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Запорізького національного університету (м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 66-а, корп. 2, кім. 101).

Автореферат розісланий «22» листопада 2016 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



М. О. Лютікова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Судова реформа є одним із пріоритетів у реформуванні державної влади в Україні. Основною метою цієї реформи є відновлення довіри до судової влади, оскільки, за даними соціологічних досліджень (GFK-Ukraine, Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, Центр Разумкова), судам довіряють лише від 5 до 10 % опитаних респондентів по всій території України. У зв'язку із цим відбувається докорінна зміна підходів до формування суддівського корпусу із суттєвим переглядом кваліфікаційних вимог до суддів та позбавлення їх недоторканності, трансформація судоустрою та органів суддівського самоврядування, зміна інших суттєвих засад правосуддя та судочинства тощо. Непорушними залишаються фундаментальні засади судочинства, що забезпечують стабільність у сфері правосуддя, зокрема такі, як принцип верховенства права, законність, принципи гласності та відкритості, рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність сторін і т. д.

Саме забезпечення та реалізація принципів гласності та відкритості є одним із важливих чинників відновлення довіри суспільства до судової влади, основою для громадського контролю за діяльністю судів та гарантією захисту прав приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації. Враховуючи той факт, що в порядку адміністративного судочинства вирішуються спори у сфері саме публічно-правових відносин, принципи гласності та відкритості є однією з ключових засад захисту прав та свобод особи від порушень з боку публічної адміністрації та її посадових осіб, дотримання яких забезпечує вільний доступ до публічної інформації, дає змогу знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі та створює умови для вільної участі громадян у розгляді справ, що мають суспільний інтерес та резонанс, в адміністративних судах.

Разом із тим, як свідчить правозастосовча практика, систематичне порушення, а часом і свідоме необґрунтоване нехтування принципами гласності та відкритості з боку окремих суддів призводить до порушення як процесуальних, так і матеріальних прав і законних інтересів не тільки приватних фізичних та юридичних осіб, але й прав суб'єктів публічної адміністрації. На жаль, поширеним є й помилкове тлумачення цих засад адміністративного судочинства не тільки судьями, але й сторонами публічно-правового спору, що може свідчити про відсутність усталеного визначення сутності та змісту вказаних принципів судочинства.

Виходячи із цього, варто підкреслити, що зростає необхідність у дослідженні принципів гласності та відкритості адміністративного процесу з обов'язковим акцентом на засадах їх нормативного закріплення в інших процесуальних кодифікованих актах, підходів до їх розуміння в юридичній (в тому числі адміністративно-правовій) літературі, правил їх тлумачення та застосування в державах-членах Європейського Союзу.

Фундаментальною та основоположною базою дослідження вказаної проблематики є праці вітчизняних та зарубіжних учених-юристів, які в різні історичні періоди вивчали окремі аспекти правової природи принципів адміністративного судочинства, зокрема таких вітчизняних учених-адміністративістів, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, П. В. Діхтієвський, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, А. В. Руденко, О. П. Рябченко, І. О. Сквірський, Ю. М. Старилів, В. С. Стефанюк, М. М. Тищенко, В. І. Шишкін, Р. А. Усенко та багато інших. Вагомими у методологічному аспекті є наукові здобутки вчених у галузі загальної теорії права, конституційного права, цивільного, господарського, кримінального процесу, що здійснювались в Україні та поза її межами, зокрема праці І. М. Жаровської, А. М. Колодія, В. Т. Маляренка, С. В. Праскової, Н. Ю. Сакари, В. О. Серьогіна, Т. І. Фулей та багатьох інших. Безпосередньо принципам гласності та відкритості адміністративного судочинства присвятили свої дисертаційні роботи О. О. Гаврилюк та В. М. Кондратенко.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана відповідно до Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015, Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 роки, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 року № 14-10.

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційної роботи – на підставі аналізу наявних доктринальних та нормативних джерел комплексно дослідити теоретичні та практичні аспекти принципів гласності та відкритості адміністративного судочинства, підходи до їх тлумачення та застосування в державах-членах Європейського Союзу, окреслити проблемні аспекти інтерпретації та реалізації принципів гласності та відкритості у вітчизняній судовій практиці та сформулювати конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавства у цій сфері та правозастосовчої практики.

Виходячи з вказаної мети, в дисертації поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- визначити поняття принципів адміністративного судочинства з урахуванням інтерпретації їх змісту міжнародними судовими установами (Європейський суд з прав людини);
- виділити та охарактеризувати систему принципів адміністративного судочинства;
- охарактеризувати адміністративне судочинство як сферу об'єктивізації принципів гласності та відкритості;

– визначити місце принципів гласності та відкритості адміністративного процесу в системі принципів адміністративного судочинства та встановити історіографію їх нормативного закріплення у вітчизняному адміністративно-процесуальному законодавстві;

– окреслити особливості закріплення та доктринального тлумачення принципів гласності та відкритості в цивільному, господарському та кримінальному процесі;

– виявити та охарактеризувати специфіку закріплення та реалізації принципів гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України;

– охарактеризувати принципи гласності та відкритості в законодавстві країн-членів Європейського Союзу як об'єкт адаптації до європейських стандартів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі формування, закріплення та реалізації принципів гласності та відкритості адміністративного судочинства.

Предметом дослідження є принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України: теорія, досвід реалізації та адаптації до європейських стандартів.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження стала сукупність методів і прийомів наукового пізнання, як загальнонаукових (діалектичний, формально-юридичний, історичний, логіко-семантичний, системний аналіз тощо), так і спеціальних (документального аналізу, порівняльно-правовий тощо).

Логіко-семантичний метод використано для аналізу та поглиблення понятійного апарату (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3). Формально-логічний у поєднанні із системно-структурним методом застосовано для аналізу складових елементів норми-принципу «гласність та відкритість адміністративного процесу». Методи класифікації та групування – для визначення місця принципів гласності та відкритості адміністративного судочинства в системі відповідних принципів. За допомогою історико-правового та порівняльно-правового методів проаналізовано історію законодавчого закріплення та наукового висвітлення принципів гласності та відкритості адміністративного процесу у доктринальних джерелах; проведено порівняння змісту вказаних принципів та тлумачення їх змісту Європейським судом з прав людини; встановлено місце принципів гласності і відкритості в системі інших принципів адміністративного процесу; проаналізовано нормативну фіксацію вказаних принципів в законодавстві країн-членів Європейського Союзу (розділ 1, підрозділи 2.1, 2.2, розділ 3). На основі методу правового моделювання та логіко-семантичного методу сформульовано напрями вдосконалення чинного адміністративного процесуального законодавства (підрозділ 2.3). Системно-структурний метод використано для визначення принципів гласності і відкритості адміністративного процесу, характеристики їх змісту; визначення особливостей їх змісту порівняно з тим змістом відповідних принципів, який закріплюють інші вітчизняні кодифіковані процесуальні акти. Статистичний і документальний аналіз застосовано для визначення прогалів у правовому

врегулюванні вказаних принципів. За допомогою формально-юридичного методу проаналізовано зміст законодавчих та інших нормативно-правових актів (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, розділ 3).

Нормативну основу роботи становить чинне та раніше діюче вітчизняне адміністративно-процесуальне, цивільне процесуальне, господарське процесуальне, кримінально-процесуальне законодавство та законодавство з питань судоустрою та статусу суддів, зарубіжне законодавство.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, інформація Єдиного реєстру судових рішень України, судова практика міжнародних судових установ.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням теоретичних та практичних аспектів принципів гласності та відкритості адміністративного судочинства. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій та висновків, зокрема:

уперше:

- визначено історіографію нормативного закріплення у вітчизняному адміністративно-процесуальному законодавстві принципів гласності та відкритості, зокрема, окреслено етапи вказаного процесу: період Київської Русі (перша пол. XI – сер. XIV ст.ст.); польсько-литовський період (сер. XIV – сер. XVII ст.ст.); період Гетьманщини (сер. XVII – перша пол. XVIII ст.ст.); період входження українських земель до складу Російської імперії (кінець XVII – перша пол. XVIII ст.ст.) (забезпечення гласності процесу через встановлення форми чолобитної; визначення письмового порядку оповіщення позивача і відповідача про час проведення засідання; окреслення законних причин неявки; встановлення конкретного строку для можливості ознайомлення відповідача з чолобитною); період упровадження демократичних судових реформ (друга пол. XVIII – кінець XIX ст.ст.); період становлення засад адміністративної юстиції (кінець XIX – початок XX ст.ст.); період перебування у складі СРСР (перша пол. – кінець XX ст.); період незалежності України (1991 рік – до сьогодні);

- на підставі аналізу відповідних норм КАС України, доктринальних досліджень щодо змісту принципу гласності, аналізу кодифікованих процесуальних актів (ГПК України, ЦПК України, КАС України та КПК України) та їх історичних попередників щодо тлумачення змісту принципів гласності та відкритості висловлена теза про недоцільність подвійних чи потрійних назв відповідного принципу («гласність та відкритість», «гласність та доступність», «гласність та прозорість», «гласність та публічність»). Найбільш оптимальною є назва «гласність»;

- досліджено засади нормативної фіксації та тлумачення принципів гласності та відкритості адміністративного судочинства в законодавстві країн-членів Європейського Союзу як об'єкту адаптації до європейських стандартів, зокрема, встановлено, що основними нормативними джерелами європейських стандартів щодо гласності та відкритості адміністративного судочинства є, насамперед, Конвенція про захист прав та основоположних свобод,

прецедентна практика Європейського суду з прав людини, рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, висновки Консультативної ради європейських суддів; окреслено найбільш оптимальні європейські практики застосування та тлумачення принципів гласності та відкритості в адміністративному судочинстві;

удосконалено:

– наукові положення щодо класифікації принципів адміністративного судочинства, у тому числі за кількома класифікаційними критеріями, розробленими автором, а саме: за характером дії – принципи прямої дії (не потребують конкретизації, доповнення, розвитку в інших нормах права для реалізації у процесуальних відносинах) та принципи непрямої дії (потребують того); залежно від допустимості їх обмеження; залежно від наслідків їх порушення – 1) принципи, порушення яких є безумовною підставою для скасування судового рішення (верховенство права, законність, незалежність та неупередженість суддів, правова визначеність, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження, доступність правосуддя, рівність, змагальність, диспозитивність, офіційне з'ясування всіх обставин справи, обґрунтованість судових рішень); 2) принципи, порушення яких тягне за собою скасування судового рішення за певних обставин (єдність судової практики, гласність і відкритість судового процесу); 3) принципи, порушення яких не може бути підставою для скасування судового рішення (розгляд справи у розумний строк, процесуальна економія);

– наукові підходи щодо розуміння принципів адміністративного судочинства як вихідних положень про основи правосуддя в адміністративних справах. Визначено, що принципи адміністративного судочинства є стійкими абстрактними правилами поведінки, які втілюють цінності, на яких має ґрунтуватись адміністративне судочинство, визначаючи цим зміст і спрямованість правового регулювання адміністративного судочинства, впливають на зміст багатьох норм про адміністративне судочинство, виступають підґрунтям для їх тлумачення, а також інструментом для заповнення прогалин та усунення колізій;

дістали подальшого розвитку:

– наукові положення про адміністративне судочинство як сферу об'єктивізації принципів гласності та відкритості: зокрема, висловлено думку про те, що у «широкому» розумінні адміністративного процесу та у визначенні у ньому місця адміністративного судочинства існує низка суперечностей, які не дають підстав зазначений підхід до вирішення наукової дискусії щодо співвідношення категорій «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство» вважати прийнятним з точки зору сучасних тенденцій адміністративно-правової доктрини. Підкреслено, що помилковість такого співвідношення зумовлена сприйняттям «широкого» розуміння адміністративного процесу як аксіоми, що, безумовно, накладає відбиток і на уявлення про зміст адміністративного судочинства. На думку автора, правильне співвідношення двох категорій залежить і від розуміння такої категорії, як адміністративна процедура. Виходячи з того, що адміністративно-процедурне

право поглинає більшість правовідносин, які розглядаються представниками «управлінської» концепції априорі як процесуальні (зокрема, адміністративний примус, дисциплінарне провадження, реєстраційні, атестаційні та ліцензійні провадження, звернення громадян тощо), адміністративне судочинство як судовий порядок вирішення публічно-правових спорів розглядається автором як синонім категорії «адміністративний процес»;

– дослідження особливостей нормативного врегулювання принципів гласності і відкритості у КАС України (порівняно з іншими процесуальними кодифікованими актами), зокрема, встановлено, що вказаними перманентними рисами є: позначення цих юридичних категорій саме терміном «принципи» (у всіх інших зазначених вище законодавчих актах ці принципи або називаються засадами (ч. 3 ст. 129 Конституції України, п. 20 ч. 1 ст. 7 КПК України), або взагалі не позначаються ані як принципи, ані як засади (ст. 4-4 ГПК України, ст. 6 ЦПК України, Закон України «Про судоустрій та статус суддів»); логічність викладення у назві відповідної норми (ст. 12 КАС України) та у побудові самої норми; специфіка у поєднанні категорій «гласність», «відкритість», «фіксування технічними засобами».

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшої розробки теоретичних і прикладних питань принципів адміністративного процесу (акт впровадження Запорізького національного університету від 05.10.2016);

– *правотворчій та правозастосовній діяльності* – результати дослідження містять пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства (акт впровадження Вінницького апеляційного адміністративного суду від 08.09.2016);

– *навчальному процесі* – у викладанні студентам вищих навчальних закладів дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство» (акт впровадження Київського національного університету імені Тараса Шевченка від 07.09.2016).

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 6 науково-практичних конференціях: «Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (м. Харків, 2016 р.); «Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Запоріжжя, 2016 р.); «Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні» (м. Харків, 2016 року); «Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку» (м. Херсон, 2016 р.); «Юридичні науки: проблеми та перспективи» (м. Запоріжжя, 2016 р.); «Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування» (м. Київ, 2016 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації викладено у 5 наукових статтях, з них 4 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з

юридичних наук, 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 6 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 254 сторінки, у т. ч. основного тексту – 206 сторінок. Список використаних джерел налічує 418 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, мета і задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, розкривається наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості про апробацію результатів і публікації.

Розділ 1 «Загальнотеоретичні засади принципів гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Принципи адміністративного судочинства: поняття, система та підходи до їх інтерпретації міжнародними судовими установами (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини)»* сформульовано авторську дефініцію «принципи адміністративного судочинства», визначено їх систему, проведено класифікацію (з розробкою нових критеріїв). Зокрема, встановлено, що принципами адміністративного судочинства є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження; 4) правова визначеність; 5) остаточність судових рішень; 6) передбачуване та гнучке застосування законодавства (передбачуваність застосування законодавства та недопустимість надмірного формалізму); 7) єдність судової практики; 8) доступність правосуддя; 9) незалежність та неупередженість суддів; 10) рівність; 11) змагальність; 12) диспозитивність; 13) офіційне з'ясування всіх обставин справи; 14) гласність і відкритість судового процесу; 15) обґрунтованість судових рішень; 16) розгляд справи у розумний строк; 17) процесуальна економія. Розкрито зміст кожного з названих принципів.

Зроблено висновок про те, що апарат принципів адміністративного судочинства складається як із тих принципів, що ґрунтуються на декількох інших принципах, так і тих, що мають самостійне значення. Визначено, що принципи адміністративного судочинства закріплені законодавством України, крім принципів розгляду справи у розумний строк, обґрунтованості судових рішень та процесуальної економії, які впливають із суті адміністративного процесу та окреслюються у доктринальних джерелах. Акцентовано увагу на тому, що вказані засади визнаються принципами адміністративного судочинства і Європейським судом з прав людини, що підтверджується судовою практикою вказаного органу (наприклад, справи: Биков проти України, № 26675/07 – щодо розумності строку розгляду справи; Салов проти України, № 65518/01 та Руїс Торіха проти Іспанії, № 18390/91 – щодо обґрунтованості судових рішень та процесуальної економії).

У підрозділі 1.2 «Адміністративне судочинство як сфера об'єктивізації принципів гласності та відкритості» підкреслено, що система публічно-правових відносин відзначається специфічністю зв'язків її складників, особливими формами взаємодії суб'єктів публічного права як між особою, так і з суб'єктами приватного права, перманентним порядком судового вирішення спорів, що виникають у цій сфері. Враховуючи вказані обставини, автором з метою визначення сфери об'єктивізації принципів гласності та відкритості досліджено теоретичні аспекти адміністративного судочинства як правового явища, визначено деякі історичні аспекти його формування та доктринального дослідження, розкрито дефініцію та зміст, окреслено його місце в системі публічно-правових відносин за допомогою співвідношення з іншими категоріями тощо.

Зокрема, автором обґрунтовано власну думку про співвідношення понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура», відповідно до якої адміністративний процес асоціюється (ототожнюється) виключно із судовим порядком вирішення публічно-правових спорів.

У площині узагальнення доктринальних досліджень з відповідної проблематики підкреслено, що питання адміністративного судочинства ґрунтовно висвітлено на сторінках адміністративно-правової та юридичної літератури. Варто відзначити праці таких вітчизняних юристів-учених та юристів-практиків, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Д. М. Лук'янець, В. М. Кампо, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Константий, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Р. С. Мельник, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк, Н. Б. Писаренко, М. І. Смокович, М. І. Цуркан, В. І. Шишкін, та наукові здобутки у цій царині багатьох інших. Безпосередньо проблематиці адміністративної юстиції та судочинства присвячені дисертаційні роботи В. М. Гайворонського, Ю. В. Георгієвського, Ю. С. Педька, А. В. Руденко, В. С. Стефанюка, В. А. Сьоміна, О. І. Шостенко, І. В. Шруб та інших.

Розділ 2 «Принципи гласності та відкритості як ціннісні орієнтири адміністративного судочинства» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Поняття принципів гласності та відкритості, їх місце в системі принципів адміністративного судочинства. Історіографія нормативного закріплення у вітчизняному адміністративно-процесуальному законодавстві» наголошено, що, незважаючи на багатогранність досліджень, присвячених з'ясуванню поняття, змісту та місця принципів гласності і відкритості в адміністративному судочинстві, із часу прийняття КАС України вітчизняними дослідниками здійснювались лише окремі наукові дослідження, що мали, як правило, характер розрізнених публікацій у періодичних наукових виданнях.

Встановлено, що лише протягом останніх років було захищено декілька наукових робіт, у яких безпосередньо чи опосередковано досліджувалась відповідна проблематика, а саме: О. О. Овсянникової – «Транспарентність судової влади» (2009 рік), А. А. Пухтецької – «Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України»

(2009 рік), С. А. Бондарчук – «Принципи адміністративного судочинства України» (2011 рік), П. О. Баранчика – «Принципи адміністративного права» (2012 рік), О. О. Гаврилюка – «Принцип гласності та відкритості у адміністративному судочинстві України» (2012 рік) та В. М. Кондратенка – «Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України» (2013 рік). Зазначені праці сформували науково-методологічне підґрунтя дослідження.

На підставі вказаних вище та інших наукових, публіцистичних та нормативних джерел автором сформульовано дефініцію «принципи гласності та відкритості адміністративного судочинства», встановлено їх місце серед інших засад адміністративного процесу, здійснено аналіз генези нормативного закріплення у вітчизняному адміністративно-процесуальному законодавстві.

У підрозділі 2.2 *«Принципи гласності та відкритості в інших процесуальних галузях права: особливості закріплення та доктринального тлумачення»* акцентовано увагу на тому, що принципи гласності та відкритості у такому їх поєднанні з'явилися у кодифікованих процесуальних актах лише новітнього періоду: спочатку у ЦПК України 2004 року, згодом – у КАС України. Але нормативне закріплення одного із цих принципів – принципу гласності – започатковане у п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України, в якій серед основних засад судочинства називається гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами.

Вказано, що першим кодифікованим процесуальним нормативно-правовим актом із часу проголошення незалежності України, в якому було закріплено принцип гласності, став ГПК України 1991 року, але гласність не позначається в ньому ані як принцип, ані як засада відповідного процесу.

Встановлено, що для вітчизняного процесуального законодавства характерні певні особливості нормативної фіксації принципів гласності та відкритості в цивільному, господарському та кримінальному процесі. Указані перманентні характеристики окреслено автором та надано їх ґрунтовний аналіз з погляду узагальнення різноманітних наукових підходів до їх тлумачення вченими-юристами.

У підрозділі 2.3 *«Специфіка закріплення та реалізації принципів гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України»* вказано, що в КАС України питання співвідношення та розмежування принципів гласності та відкритості вирішено дещо інакше, ніж в інших процесуальних кодифікованих актах, при цьому, вбачається, що побудова відповідної статті КАС України, порівняно із ГПК України та ЦПК України, є більш логічною та послідовною, хоча і не позбавлена певних недоліків.

Окреслено особливості нормативної фіксації та реалізації принципів гласності та відкритості в адміністративному процесі (наявність окремої статті з переліком принципів здійснення правосуддя в адміністративних судах із подальшим розкриттям їх змісту в інших окремих статтях; наявність оцінних категорій, що вимагає проведення додаткового аналізу змісту інших норм КАС України (наприклад, «своя справа», «конфіденційна інформація та інформація, пов'язана із захистом особистого та сімейного життя людини»

тощо); відкритий перелік різновидів таємниць та формулювання відповідної норми опосередкованим «відсиланням» до іншого законодавства, що також потребує проведення додаткового пошуку відповідних норм; узагальнені формулювання у тексті норм тощо).

У розділі 3 «Принципи гласності та відкритості адміністративного судочинства в законодавстві країн-членів ЄС як вектор адаптації до європейських стандартів» визначено та розкрито зміст європейських стандартів та практик щодо забезпечення гласності та відкритості судочинства, що мають, так би мовити, «зовнішнє спрямування» (наприклад, присутність громадськості під час судових засідань; оприлюднення судових рішень; взаємодія судів зі ЗМІ; онлайн-транслявання, звіт про розгляд справи, прес-реліз; ведення веб-сторінки суду; підрозділ суду, відповідальний за інформування громадськості; інформаційно-пошукова система судових рішень; співпраця з освітніми закладами). Їх загальне призначення – забезпечити обізнаність суспільства (не лише учасників судового розгляду) щодо діяльності судів, сприяти здійсненню громадського контролю над судами.

Розглянуто європейські стандарти щодо гласності та відкритості судочинства, що мають внутрішнє спрямування (в тому числі вимоги щодо усного слухання справи, а також підстави для того, щоб обмежитись письмовим розглядом; належне інформування учасників судового розгляду про дату, час і місце розгляду справи тощо). Призначення таких стандартів – забезпечити обізнаність учасників судового розгляду з усіма процесуальними діями та процесуальними рішеннями, що зачіпають їхні інтереси.

Наголошено, що одним із напрямів, за яким відбувається адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу, є запровадження європейських стандартів організації та здійснення адміністративного судочинства, зокрема, спрямованих на забезпечення його гласності та відкритості.

Викладено конкретні рекомендації із запозичення позитивного зарубіжного досвіду щодо нормативної фіксації та застосування принципів гласності та відкритості адміністративного судочинства. Зокрема, запропоновано використати досвід судів Фінляндії щодо комунікації стосовно винесених рішень: звіт про справу, публічний звіт про справу та прес-реліз.

Підтримано точку В. В. Городовенка про необхідність наявності веб-сайту у кожного вітчизняного суду, при цьому акцентованого увагу на тому, що структура веб-сайту суду має бути вибудована так, щоб будь-яка особа мала можливість через веб-сайт суду дізнатись: графік роботи суду (розклад судових засідань, графік приймання вхідної кореспонденції та видання вихідної кореспонденції і судових рішень тощо) та його місцезнаходження (з використанням сучасних картографічних сервісів); відомості про суддів цього суду (усі відкриті відомості, зокрема дати початку та закінчення строку повноважень); правила подання документів до суду, їх зразки, розмір судового збору; інформацію про рух своєї справи (склад суду, стадія розгляду, дата наступного судового засідання та перелік його учасників, підстава призупинення тощо); інші відомості, які є відкритими та можуть бути

корисними для заінтересованих осіб. Також запропоновано створення електронної довідкової служби суду.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що виявляється у дослідженні теоретичних та практичних аспектів принципів гласності та відкритості адміністративного судочинства. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій. Основні з них такі:

1. Сформульовано розуміння принципів адміністративного судочинства як вихідних положень про основи правосуддя в адміністративних справах. Визначено, що принципи адміністративного судочинства є стійкими абстрактними правилами поведінки, які втілюють цінності, на яких має ґрунтуватись адміністративне судочинство, визначаючи цим зміст і спрямованість правового регулювання адміністративного судочинства, впливають на зміст багатьох норм про адміністративне судочинство, виступають підґрунтям для їх тлумачення, а також інструментом для заповнення прогалин та усунення колізій.

2. Запропонована класифікація принципів адміністративного судочинства:

– загальні (впливають як на суд, так і на судочинство), інституційні (висувають вимоги до суду) та процесуальні (висувають вимоги до судочинства);

– за характером дії – принципи прямої дії (не потребують конкретизації, доповнення, розвитку в інших нормах права для реалізації у процесуальних відносинах) та принципи непрямої дії (потребують того);

– залежно від допустимості їх обмеження – ті, що є абсолютними (не допускають обмежень), а саме: верховенство права, законність, правова визначеність, передбачуване та гнучке застосування законодавства (передбачуваність застосування законодавства та недопустимість надмірного формалізму), єдність судової практики, незалежність та неупередженість суддів, рівність, диспозитивність, офіційне з'ясування всіх обставин справи, обґрунтованість судових рішень, розгляд справи у розумний строк. Ті, що не є абсолютними (можуть бути обмеженими), а саме: забезпечення апеляційного та касаційного оскарження, доступність правосуддя (вимогами до звернень, строками звернень та процесуальних дій, судовим збором тощо), змагальність, диспозитивність, гласність і відкритість судового процесу;

– залежно від наслідків їх порушення: 1) принципи, порушення яких є безумовною підставою для скасування судового рішення; 2) принципи, порушення яких тягне за собою скасування судового рішення за певних обставин; 3) принципи, порушення яких не може бути підставою для скасування судового рішення (розгляд справи у розумний строк, процесуальна економія).

3. Встановлено, що складниками принципів гласності та відкритості адміністративного судочинства є: а) відкритий, усний судовий розгляд адміністративної справи; б) інформування учасників про дату, час і місце судового засідання, виконання окремих процесуальних дій, хід розгляду справи та прийняті у ній рішення; в) право учасників процесу бути присутніми під час розгляду справи (доступність), право на ознайомлення з усіма матеріалами справи; г) інформування громадськості про право бути присутніми на відкритих засіданнях; ґ) доступність для громадськості інформації про хід справи і прийняті у ній рішення; д) безпосереднє (у залі судового засідання) та опосередковане (через ЗМІ) сприйняття інформації, право фіксувати її в різний спосіб; е) обов'язок учасників процесу та громадськості дотримуватися порядку судового засідання, виконувати розпорядження головуєчого; є) обов'язок суду забезпечити надання та отримання процесуальної інформації, створювати умови для її доступності.

4. На підставі узагальненого аналізу доктринальних джерел виокремлено основні характерні риси принципу гласності адміністративного судочинства та сформульовано його узагальнене визначення як базового принципу, на якому ґрунтуються норми адміністративного процесуального законодавства, реалізація якого забезпечується проведенням відкритого та усного судового розгляду адміністративної справи, винятком з якого є встановлені відповідним законодавством випадки.

5. Встановлено, що для вітчизняного процесуального законодавства характерні особливості нормативної фіксації принципів гласності та відкритості в цивільному, господарському та кримінальному процесах, зокрема:

- формулювання назви принципів (чотири нормативні варіанти: принцип гласності (ст. 10 ЦПК 1963 року, ст. 20 КПК 1960 року, ст. 4-4 ГПК України); гласність і фіксування технічними засобами (п. 7 ч. 3 ст. 129 Конституції України, ст. 11 Законів України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року та 2016 року); гласність і відкритість відповідного процесу (ст. 6 ЦПК України, ст. 12 КАС України); гласність, відкритість та фіксування технічними засобами (ст. 27 КПК України);

- спосіб закріплення у нормативно-правовому акті (два варіанти: наявність окремої статті, в якій перелічуються принципи, та окремих статей, присвячених кожному з перелічених у загальній статті принципу (ст.ст. 7, 8–14 КАС України; ст.ст. 7, 8–29 КПК України); відсутність загальної статті з переліком принципів та закріплення кожного принципу в окремій статті (ГПК України, ЦПК України, Закони України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року і 2016 року); наявність загальної норми з переліком засад (принципів) та відсутність окремих статей, у яких би ці засади визначались (Конституція України);

- норма ГПК України про гласність є найбільш стислою порівняно з іншими нормативними аналогами викладення її змісту;

- врегулювання принципу гласності у цивільному процесуальному законодавстві характеризується обмеженням доступу для осіб, які беруть участь у справі, до певної інформації, адже у відповідній нормі закріплено лише

право доступу до інформації про час і місце розгляду справи та інформації про результати розгляду відповідної справи;

– перманентною рисою нормативного закріплення принципу гласності у КПК України є те, що гласність і відкритість судового провадження називаються одними із загальних засад кримінального провадження (ст. 7 КПК України).

6. Визначено, що характерними рисами нормативного врегулювання у КАС України принципів гласності та відкритості адміністративного процесу є: наявність окремої статті з переліком принципів здійснення правосуддя в адміністративних судах із подальшим розкриттям їх змісту в інших окремих статтях; наявність оцінних категорій, що вимагає проведення додаткового аналізу змісту інших норм КАС України (наприклад, «своя справа», «конфіденційна інформація та інформація, пов'язана із захистом особистого та сімейного життя людини» тощо); відкритий перелік різновидів таємниць та формулювання відповідної норми опосередкованим відсиланням до іншого законодавства, що також потребує проведення додаткового пошуку відповідних норм; узагальнені формулювання у тексті норм тощо.

7. Встановлено, що найоптимальнішими європейськими практиками, покликаними забезпечити так звану «зовнішню» гласність судочинства, та бажаними до впровадження є:

– якнайповніше сприяння судів намірам представників громадськості бути присутніми під час судових засідань;

– проголошення та оприлюднення судових рішень, що мають обмеження, пов'язані із закритим режимом судового розгляду;

– взаємодія судів зі ЗМІ шляхом: сповіщення їх про час та місце розгляду справ; допущення представників ЗМІ до участі у відкритих судових засіданнях; надання їм дозволу записувати та висвітлювати хід судових засідань, зокрема, з використанням телевізійних камер, новітніх технологій (сервісів соціальних мереж тощо); надання їм копій судових рішень у справах, рух яких ЗМІ відстежують;

– подання судами відомостей про свою діяльність без посередників шляхом: онлайн-транслявання судових засідань, публікування прес-релізів, звітів про розгляд справи; ведення веб-сторінки суду; створення підрозділу суду, відповідального за інформування громадськості (або введення у штатний розпис суду посади судового речника); співпраці з освітніми закладами.

Водночас «внутрішня» гласність забезпечується тим, що суд вчасно повідомляє учасників судового розгляду про дату, час та місце судового засідання, використовуючи для цього будь-які засоби (з числа дозволених законом), а також тим, що суд обов'язково проводить усне слухання, якщо: розглядаються питання фактів, необхідно з'ясувати персональну думку учасника судового розгляду або оцінити його особистість, а його прибуття (доставляння) до судового засідання є можливим.

8. На базі узагальнення зарубіжного досвіду запропоновано дещо вдосконалити адміністрування вітчизняного Єдиного державного реєстру судових рішень. Зокрема, встановлено, що на порушення п. 4 Рекомендації

№ R (95) 11 Єдиний державний реєстр судових рішень жодним чином не позначає оскарження чи скасування судових рішень. У зв'язку із цим вбачається за доцільне забезпечити інформування користувачів про апеляцію до суду вищої інстанції у кожному випадку представлення інформації про це рішення.

Крім цього, запропоновано забезпечити відображення у цьому Реєстрі відступів Верховного Суду України від раніше сформульованих ним правових позицій.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Мілієнко О. Проголошення судових рішень як складова принципу гласності і відкритості адміністративного судочинства / О. Мілієнко // *Jurnalul juridic national : teorie și practică*. – 2016. – Випуск 4 (20). – С. 70–74.

2. Мілієнко О. А. Зміст принципів гласності і відкритості : відмінності у законодавчому врегулюванні / О. А. Мілієнко // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. – 2015. – № 18. – Т. 1. – С. 126–130.

3. Мілієнко О. А. Питання про відкритість чи закритість судових засідань як складова змісту принципу гласності адміністративного судочинства / О. А. Мілієнко // *Прикарпатський юридичний вісник*. – 2015. – Випуск 1 (7). – С. 78–83.

4. Мілієнко О. А. Принципи адміністративного судочинства / О. А. Мілієнко // *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. – 2016. – Випуск 1. – Т. 3. – С. 48–51.

5. Мілієнко О. А. Принципи адміністративного судочинства та їх класифікація / О. А. Мілієнко // *Право і суспільство*. – 2016. – № 2. – Ч. 1. – С. 132–139.

6. Мілієнко О. А. Законодавчі підходи до закріплення принципів гласності та відкритості судочинства / О. А. Мілієнко // *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 5–6 лютого 2016 року)*. – Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2016. – С. 59–61.

7. Мілієнко О. А. Відмінності у законодавчому підході до закріплення принципів гласності і відкритості у КАС України та інших процесуальних кодифікованих актах / О. А. Мілієнко // *Законодавство України : недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Херсон, 12–13 лютого 2016 року)*. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. – С. 140–143.

8. Мілієнко О. А. Окремі питання узгодження принципів «гласності та відкритості» вітчизняного процесуального законодавства та принципу «публічності» за міжнародними нормативно-правовими актами / О. А. Мілієнко // *Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті*

євроінтеграційних процесів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 20-річчю Конституції України (м. Запоріжжя, 23–24 червня 2016 року) / Редкол. : С. К. Бостан (відпов. ред.), Р. М. Максакова, Ю. В. Філей. – Запоріжжя : «Просвіта», 2016. – С. 256–258.

9. Мілієнко О. А. Фіксування судового засідання як складова принципу гласності та відкритості адміністративного процесу / О. А. Мілієнко // Юридичні науки : проблеми та перспективи : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 24–25 червня 2016 року). – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2016. – С. 79–81.

10. Мілієнко О. А. До питання про періодизацію нормативного закріплення принципу гласності та відкритості адміністративного процесу / О. А. Мілієнко // Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 15–16 липня 2016 року). – Харків : Асоціація аспірантів-юристів, 2016. – С. 29–32.

11. Мілієнко О. А. Принцип «гласності і відкритості адміністративного процесу» (співвідношення категорій «гласність», «відкритість», «прозорість», «доступність», «публічність») / О. А. Мілієнко // Державне регулювання суспільних відносин : розвиток законодавства та проблеми правозастосування : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 8–9 липня 2016 року). – Київ : Центр правових наукових досліджень, 2016. – С. 96–99.

АНОТАЦІЇ

Мілієнко О. А. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України: теорія, досвід реалізації та адаптації до європейських стандартів. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2016.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню теоретичних та практичних аспектів принципів гласності та відкритості адміністративного судочинства, підходів до їх тлумачення та застосування в державах-членах Європейського Союзу; окресленню проблемних аспектів інтерпретації та реалізації принципів гласності та відкритості у вітчизняній судовій практиці та формулюванню конкретних пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері та правозастосовчій практиці.

Визначено поняття принципів адміністративного судочинства з урахуванням інтерпретації їх змісту міжнародними судовими установами, виділено та охарактеризовано систему принципів адміністративного судочинства, охарактеризовано адміністративне судочинство як сферу об'єктивізації принципів гласності та відкритості, визначено місце принципів гласності та відкритості адміністративного процесу в системі принципів адміністративного судочинства та встановлено історіографію нормативного закріплення у вітчизняному адміністративно-процесуальному законодавстві вказаних принципів.

Окреслено особливості закріплення та доктринального тлумачення принципів гласності та відкритості в цивільному, господарському та кримінальному процесах, виявлено та охарактеризовано специфіку закріплення та реалізації принципів гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України, проаналізовано принципи гласності та відкритості в законодавстві країн-членів Європейського Союзу як вектор адаптації до європейських стандартів.

***Ключові слова:** адаптація, адміністративне судочинство, відкритість, гласність, принцип.*

Миленко Е. А. Принципы гласности и открытости в административном судопроизводстве Украины: теория, опыт реализации и адаптации к европейским стандартам. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Запорожский национальный университет, Запорожье, 2016.

Диссертация посвящена комплексному исследованию теоретических и практических аспектов принципов гласности и открытости административного судопроизводства, подходов к их толкованию и применению в государствах-членах Европейского Союза, определению проблемных аспектов интерпретации и реализации принципов гласности и открытости в отечественной судебной практике и формулированию конкретных предложений по совершенствованию законодательства в этой сфере и правоприменительной практике.

Определено понятие принципов административного судопроизводства с учетом интерпретации их содержания международными судебными учреждениями, выделена и охарактеризована система принципов административного судопроизводства, охарактеризовано административное судопроизводство как сфера объективизации принципов гласности и открытости, определено место принципов гласности и открытости административного процесса в системе принципов административного судопроизводства и установлена историография нормативного закрепления в отечественном административно-процессуальном законодательстве указанных принципов.

В частности, на основании обобщенного анализа доктринальных источников выделены основные характерные черты принципа гласности административного судопроизводства и сформулировано его определение как базового принципа, на котором основываются нормы административного процессуального законодательства, реализация которого обеспечивается проведением открытого и устного судебного рассмотрения административного дела, исключением из которого являются установленные соответствующим законодательством случаи. При этом соблюдение принципа гласности и открытости административного процесса предусматривает осуществление

судом определенных действий, которые можно разделить на определенные этапы.

Обосновано, что «открытость» является одной из форм реализации принципа гласности в административном судопроизводстве и в общем виде означает доступность, «видимость» для всех желающих процесса рассмотрения и решения административных дел.

Определены особенности закрепления и доктринального толкования принципов гласности и открытости в гражданском, хозяйственном и уголовном процессах, выявлена и охарактеризована специфика закрепления и реализации принципов гласности и открытости в административном судопроизводстве Украины, проанализированы принципы гласности и открытости в законодательстве стран-членов Европейского Союза как вектор адаптации к европейским стандартам. В частности, на основе обобщения зарубежного опыта предложено усовершенствовать администрирование отечественного Единого государственного реестра судебных решений. В частности, установлено, что в нарушение п. 4 Рекомендации № R (95) 11 Единый государственный реестр судебных решений никак не обозначает обжалования или отмену судебных решений. В связи с этим представляется целесообразным обеспечить информирование пользователей об апелляции в суд высшей инстанции в каждом случае представления информации об этом решении.

Кроме этого, предложено обеспечить отражение в этом Реестре отступлений Верховного Суда Украины от ранее сформулированных им правовых позиций.

***Ключевые слова:** адаптация, административное судопроизводство, открытость, гласность, принцип.*

Milienko O. A. The principles of transparency and openness in administrative justice in Ukraine: theory, experience in the implementation and adaptation to European standards. – Manuscript.

Thesis for earning a candidate's degree in legal sciences with a specialization in 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2016.

Dissertation is devoted to research of theoretical and practical aspects of the principles of transparency and openness of administrative justice approaches to its interpretation and application in the Member States of the European Union, outlining the problematic aspects of the interpretation and implementation of the principles of transparency and openness in national jurisprudence and formulate concrete proposals to improve legislation this area and legal practice.

The concept of the principles of administrative justice in view of their interpretation of the content of international judicial institutions, isolated and characterized a system of principles of administrative proceedings, administrative proceedings characterized as a sphere of objectification principles of transparency and openness, the place the principles of openness and transparency of the administrative process in the system of principles of administrative justice and installed historiography regulatory consolidation in the domestic administrative procedural law of these principles.

The peculiarities of the consolidation and doctrinal interpretation of the principles of transparency and openness in civil, commercial and criminal processes identified and characterized the specifics of consolidation and implementation of the principles of openness and transparency in administrative courts of Ukraine, analyzed the principles of openness and transparency in the legislation of EU member states as an object of adaptation to European standards.

Key words: *adaptation, administrative proceedings, openness, transparency, principle.*

Підписано до друку 22.11.2016. Формат 60x90/16. Папір офсетний.
Друк ризографічний. Умовн. друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 0774.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.