

Федоренко Є. О.,
аспірант
Національного авіаційного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ: ПРОБЛЕМАТИКА НАУКОВОГО ПІДХОДУ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL GROUNDS OF IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN THE ACTIVITY OF ADMINISTRATIVE COURTS: PROBLEMS OF A SCIENTIFIC APPROACH

Стаття присвячена визначенню наукового підходу до дослідження адміністративно-правових засад реалізації принципу транспарентності в діяльності адміністративних судів, окресленню на цій основі перспектив подальшого розвитку категорії адміністративно-правового забезпечення реалізації транспарентності в діяльності адміністративних судів.

Розкрито науковий підхід до дослідження адміністративно-правових засад реалізації принципу транспарентності у діяльності адміністративних судів, побудови системи зазначених засад, що має ґрунтуватись на актуальних наукових напрацюваннях щодо реалізації зазначеного принципу у діяльності органів виконавчої влади, із застосуванням системного підходу, оскільки адміністративно-правове забезпечення принципу транспарентності у діяльності адміністративних судів носить системний характер.

Наголошено на необхідність врахування специфічних функцій судової влади та специфіки організації її діяльності і зокрема, неприпустимість зменшення незалежності судової влади, зменшення гарантій втручання у її роботу та у діяльність суддів щодо відправлення правосуддя. Розкрито систему адміністративно-правових засад реалізації принципу транспарентності у діяльності адміністративних судів, що включає такі базові елементи, як: природа адміністративного суду як центрального суб'єкта реалізації принципу транспарентності; мета реалізації принципу транспарентності та його зв'язок із іншими засадами діяльності адміністративних судів; нормативно-правова основа реалізації принципу транспарентності; система суб'єктів правовідносин.

Перспективною для реалізації принципу транспарентності у діяльності адміністративних судів визначено реалізацію напрямів, визначених у п. 4.2.3 Стратегії щодо розвитку комунікації адміністративних судів із суспільством. Наголошено, що при цьому особливу увагу необхідно приділити виробленню критеріїв розкриття інформації щодо організаційно-розпорядчої діяльності, спрямованої на організацію роботи конкретного адміністративного суду, зокрема оприлюднення певної частини актів суб'єктів, уповноважених на прийняття управлінських рішень (голова суду, збори суду, керівник апарату суду).

Ключові слова: адміністративно-правові засади, принцип транспарентності, гласність, відкритість, судова система, адміністративні суди.

The article is devoted to the definition of a scientific approach to the study of the administrative-legal basis for the implementation of the principle of transparency in the activity of administrative courts, delineating on this basis the prospects for the further development of the category of administrative and legal support for the implementation of transparency in the activity of administrative courts. The scientific approach to the study of the administrative and legal foundations of the implementation of the principle of transparency in the activities of administrative courts, the construction of a system of the specified foundations is revealed. The approach must be based on current scientific developments regarding the implementation of the specified principle in the activities of the executive authorities, using a systemic approach, since the administrative and legal support of the principle of transparency in the activity of administrative courts has a systemic nature. The need to take into account the specific functions of the judiciary and the specifics of the organization of its activities, and in particular, the inadmissibility of reducing the independence of the judiciary, reducing the guarantees of prevention of interference in its work and in the activities of judges in the administration of justice. The system of administrative and legal foundations for the implementation of the principle of transparency in the activity of administrative courts is disclosed. The system includes such basic elements as: the nature of the administrative court

as the central subject of the implementation of the principle of transparency; the purpose of implementing the principle of transparency and its connection with other principles of activity of administrative courts; regulatory and legal basis for the implementation of the principle of transparency; system of subjects of legal relations. The implementation of the directions defined in clause 4.2.3 of the Strategy for the development of communication of administrative courts with society is considered promising for the implementation of the principle of transparency in the activity of administrative courts. It was emphasized that special attention should be paid to the development of criteria for the disclosure of information regarding organizational and administrative activities aimed at organizing the work of a specific administrative court, in particular, the publication of a certain part of the acts of subjects authorized to make management decisions (chairman of the court, meetings of the court, head of the staff court).

Key words: *administrative and legal principles, the principle of transparency, publicity, openness, judicial system, administrative courts.*

Актуальність теми. Відповідно до п. 4.2.3 Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021 (далі – Стратегія) передбачено комплекс завдань щодо розвитку взаємодії судової влади із суспільством: розширення змістовної частини Щорічної доповіді ВРП щодо стану забезпечення незалежності судді, впровадження сталої практики обговорення цієї доповіді представниками юридичної громадськості, комплексний розвиток усієї системи комунікації, протидія розповсюдженню недостовірної інформації про діяльність судової влади на основі системного підходу та деякі інші [1]. Попри сплив значного проміжку часу з моменту затвердження Стратегії, зазначені та деякі інші її положення продовжують залишатись значною мірою актуальними. Водночас, розвиток суспільно-політичних умов, і зокрема правовий режим воєнного стану ставить нові виклики. Зокрема, на офіційній інтернет-сторінці ВРП станом на 12.03.2023 р. не було доступу до Актів ВРП (<https://www.hcj.gov.ua/acts>), а також відсутня Щорічна доповідь про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2021 та 2022 роки (<https://www.hcj.gov.ua/page/shchorichna-dopovid-pro-stan-zabezpechennya-nezalezhnosti-suddiv-v-ukrayini>). У Інформаційно-аналітичному звіті про діяльність Вищої ради правосуддя у 2022 році достатньо детально наведені кількісні показники щодо розміщених новин на сторінці ВРП, а також обсягів роботи щодо актуалізації цієї сторінки. Також вказується про розгляд звернень суб'єктів, зовнішніх щодо судової системи (представники органів державної влади, громадськості), реагування на ці звернення, надання інформації. Водночас, від-

сутня інформація щодо питань, яких стосувались звернення, прийнятих рішень, здійснених чи запланованих організаційних заходів щодо розвитку зовнішньої комунікації [2, с. 28–29]. Достатньо тривалий час не було доступу (як загального, так і повного) до матеріалів Єдиного державного реєстру судових рішень [3]. З іншого боку, на позитивну оцінку заслугове розміщення у відкритому доступі онлайн трансляцій судових засідань [4]. Дійсно, поширена практика проведення судових засідань у режимі відеоконференції вимагає забезпечення реалізації положень частини 2 статті 10 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [5] щодо права кожної особи бути присутньою у відкритому судовому засіданні. Зазначені онлайн-трансляції є дієвим інструментом забезпечення цього права. Таким чином, доводиться констатувати наявність одночасно як істотних недоліків, так і запровадження передових практик щодо забезпечення гласності та відкритості у діяльності органів судової влади. Це свідчить про ситуативний характер здійснюваної роботи, а отже необхідність її систематизації. Теоретичною основою такої систематизації має стати категорія транспарентності, що відображає зв'язок та взаємодію влади та суспільства, в тому числі наявність зворотнього зв'язку від влади до суспільства, контроль діяльності влади з боку суспільства та відповідає актуальним процесам євроінтеграції України [6, с. 162].

Огляд останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження є наукові здобутки з проблематики адміністративно-правового забезпечення діяльності суб'єктів публічної влади загалом, в тому числі - в аспекти прозорості та відкритості управлінської діяльності. Варто вказати на роботи таких

вчених, як: В.Б. Авер'янов, Ю.В. Бистрова, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, М.С. Демкова, В.В. Коваленко, Т.О. Коломоець, О.Ю. Кондратенко, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенко, В.Ф. Пузирний, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, М.М. Танчинець, І.О. Школьник та деякі інші. Останніми роками досліджується проблематика: концептуальних засад адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України (Г.А. Терещук, 2021 р.) [7], адміністративно-правових засад забезпечення принципу відкритості адміністративного судочинства в період розбудови громадянського суспільства (О.І. Гоптарев, 2021 р.) [8], сутності принципу гласності і відкритості діяльності органів судової влади (А.О. Коршун, 2022 р.) [9]. Водночас, засади транспарентності у діяльності адміністративних судів, а також адміністративно-правові засади її реалізації залишилися поза увагою науковців.

Метою статті є визначення наукового підходу до дослідження адміністративно-правових засад реалізації принципу транспарентності в діяльності адміністративних судів, окреслення на цій основі перспектив подальшого розвитку категорії адміністративно-правового забезпечення реалізації транспарентності в діяльності адміністративних судів.

Основний матеріал. Розвиток демократичних засад українського суспільства зумовив утворення нового типу взаємовідносин суспільства й влади, основою якого є відповідальність влади перед приватною особою через прозорість власної діяльності, систематичне звітування та інформування населення про подальші плани. Таким чином, забезпечення відкритості діяльності публічної влади для суспільства є результатом взаємодії обох сторін. З боку суспільства має бути бажання отримувати повну та достовірну інформацію, а з боку влади – створення можливостей щодо забезпечення такого інтересу. При цьому прагнення суспільства до контролю владних інституцій, наявність активної громадської позиції співвідноситься із заінтересованістю публічної влади інформувати суспільство про власну діяльність. З огляду на викладене, варто погодитись із висловлюваними твердженнями, що

транспарентність є показником розвиненості та зрілості суспільства, здатності його сприймати необхідність постійного діалогу між владою та громадськістю [7, с. 63, 352; 10].

Сьогодні транспарентність розглядається як складна категорія, що має одночасно і теоретичний і практичний характер. Транспарентність поєднує у собі такі поняття, як: відкритість, прозорість, публічність, гласність, доступ до публічної інформації, підзвітність, участь в управлінні державними справами. Так, прозорість передбачає обізнаність суспільства із діями влади, а відкритість – створення владою можливостей щодо такої обізнаності. Таким чином, відкритість постає умовою прозорості, оскільки за відсутності можливостей обізнаності не настане. Гласність – це доступність діяльності влади до суспільства, а публічність – це здатність влади виконувати свої обов'язки перед особами, які її обрали (публіка). Усе наведене тісно пов'язане із підзвітністю як проявом громадського контролю за діяльністю влади: доведення владою інформації про свою діяльність до відома громадськості спричинює громадські обговорення і відповідно – запускає громадський контроль. Таким чином транспарентність нерозривно пов'язана із законністю діяльності публічної влади [6, с. 162].

Визнаючи необхідність обмеження доступу до певної частини інформації про внутрішньоорганізаційні рішення, важливим є якомога повніше розкриття відповідної інформації, що стане не тільки дієвим запобіжником прийняття незаконних та необґрунтованих рішень, але й створить підґрунтя для підвищення ефективності громадського контролю за діяльністю адміністративних судів, сприятиме підвищенню довіри до діяльності адміністративних судів [11, с. 35–38; 12, с. 7–8; 13; 14, с. 365; 15].

Система забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні, побудована за критерієм рівня участі представників громадськості, включає наступні чотири блоки: 1) інформування: забезпечення реалізації права доступу до публічної інформації, висвітлення діяльності органів виконавчої влади ЗМІ, запровадження електронного врядування; 2) реалізація механізму залучення громадян: заходи сприяння розвитку громадського суспільства,

налагодження органами виконавчої влади зворотного зв'язку з громадськістю, застосування інструментів безпосередньої демократії, консультування органів виконавчої влади з громадськістю, впровадження електронної демократії; 3) налагодження політичного діалогу; 4) побудова партнерських відносин влади та суспільства. Громадський контроль при цьому слід розглядати як ефективний засіб реалізації усього комплексу елементів структури принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, який починає діяти вже на стадії забезпечення реалізації принципу транспарентності. Формами здійснення громадського контролю виступають експертиза та моніторинг дій та рішень органів виконавчої влади, що робить його чинником забезпечення підзвітності в діяльності органів виконавчої влади та реалізації системи заходів адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади [18, с. 215–216]. Такий підхід отримав реалізацію у подальших дослідженнях, присвячених проблематиці адміністративно-правових засад забезпечення діяльності уповноважених суб'єктів публічної влади у різних сферах правовідносин. Під адміністративно-правовим регулюванням (забезпеченням) принципу транспарентності слід розуміти систему нормативно-правових актів, в яких закріплюється дана засада на рівні окремої норми і яка визначає її як один із стандартів організації та функціонування органів публічної адміністрації в частині формування, упорядкування, постійної підтримки й розвитку їх комунікативних можливостей для створення режиму відкритості та прозорості, запобігання зловживанням та корупційним явищам з боку публічних службовців, поліпшення сервісності, а також покращення іміджу і контролю з боку громадськості. Слід узагальнити та констатувати, що Конституція України не містить згадок про транспарентність як принцип діяльності органів публічної влади, обмежуючись згадкою про інформаційний компонент прав людини та громадянина, який кореспондує відповідні обов'язки цих органів щодо необхідності їхнього дотримання та забезпечення реалізації. Поряд із цим, положення Конституції України є базовими

для побудови органів влади, основні положення, що повинні бути закріплені у статусних законах [7, с. 356–357].

Забезпечення транспарентності у діяльності адміністративних судів є лише одним з аспектів реалізації правовідносин щодо забезпечення діяльності судової влади. З іншого боку, забезпечення транспарентності вимагає реалізації достатньо широкого кола засобів, які охоплюють усі аспекти діяльності судової влади: поведінки конкретного судді у процесі здійснення правосуддя та у правовідносинах організаційного характеру, до узгодженої діяльності судової влади в цілому; як сфера адміністративного судочинства, так і сфера організації судової влади. Отже, адміністративно-правове регулювання забезпечення транспарентності може розглядатись і як явище, що має власну розгалужену та складну систему, але водночас входить до іншої системи вищого рівня – адміністративно-правове забезпечення діяльності судової влади в цілому. Таким чином, адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності у діяльності адміністративних судів мають, з одного боку, враховувати властивості організації діяльності адміністративних судів загалом (система суб'єктів такої організації, методи її здійснення, загальна мета функціонування судової влади тощо), а з іншого – брати до уваги специфічні вимоги транспарентності (відкритість, прозорість, гласність тощо) і, відповідно, сфер інститутів організації судової влади, в яких вони реалізуються (комунікація судів із громадськістю, відповідні інститути у здійсненні правосуддя: участь сторонніх осіб у розгляді справи, етичний аспект взаємодії адміністративного суду із учасниками судового процесу).

Проведене дослідження уможливило такі **висновки**.

Науковий підхід до дослідження адміністративно-правових засад реалізації принципу транспарентності у діяльності адміністративних судів, побудови системи зазначених засад має ґрунтуватись на актуальних наукових напрацюваннях щодо реалізації зазначеного принципу у діяльності органів виконавчої влади, із застосуванням системного підходу, оскільки адміністративно-правове забезпечен-

ня принципу транспарентності у діяльності адміністративних судів носить системний характер. Водночас, необхідно враховувати специфічні функції судової влади та специфіку організації її діяльності і зокрема, неприпустимість зменшення незалежності судової влади, зменшення гарантій втручання у її роботу та у діяльність суддів щодо відправлення правосуддя.

Система адміністративно-правових засад реалізації принципу транспарентності у діяльності адміністративних судів включає наступні базові елементи: природа адміністративного суду як центрального суб'єкта реалізації принципу транспарентності; мета реалізації принципу транспарентності та його зв'язок із іншими засадами діяльності адміністративних судів; нормативно-правова основа реалізації

принципу транспарентності; система суб'єктів правовідносин, що виникають у зв'язку із здійснення принципу транспарентності; форми та засоби реалізації вказаного принципу, а також засоби його забезпечення.

Перспективною для реалізації принципу транспарентності у діяльності адміністративних судів є реалізація напрямів, визначених у п. 4.2.3 Стратегії щодо розвитку комунікації адміністративних судів із суспільством. Водночас, особливу увагу необхідно приділити виробленню критеріїв розкриття інформації щодо організаційно-розпорядчої діяльності, спрямованої на організацію роботи конкретного адміністративного суду, зокрема оприлюднення певної частини актів суб'єктів, уповноважених на прийняття управлінських рішень (голова суду, збори суду, керівник апарату суду).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021 // Офіційний вісник Президента України офіційне видання від 22.06.2021 – 2021 р., № 17, стор. 29, стаття 836.
2. Інформаційно-аналітичний звіт про діяльність Вищої ради правосуддя у 2022 році // Вища рада правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/statistics/informaciyno-analitychnyy-zvit-pro-diyalnist-vyshchoyi-rady-pravosuddya-u-2022-roci> (дата звернення: 27.03.2023 р.).
3. Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення здійснення правосуддя в умовах воєнного стану // Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40742> (дата звернення: 12.03.2023 р.).
4. Онлайн трансляції судових засідань // Судова влада України. URL: <https://court.gov.ua/affairs/online/> (дата звернення: 12.04.2023).
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Офіційний вісник України. Офіційне видання від 26.08.2005 – 2005 р., № 32, стор. 11, стаття 1918, код акта 33303/2005.
6. Наливайко Л., Романов М. Поняття, ознаки та значення транспарентності в контексті євроінтеграції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/1. С. 158–163.
7. Терещук Г.А. Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Західноукраїнський національний університет. Тернопіль, 2021. 414 с. // Національний репозитарій академічних текстів. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0521U101344/> (дата звернення: 16.03.2023).
8. Гоптарев О.І. Адміністративно-правові засади забезпечення принципу відкритості адміністративного судочинства в період розбудови громадянського суспільства: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Донецький юридичний інститут МВС України. Кривий Ріг, 2019. 214 с. // Національний репозитарій академічних текстів. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0521U101344/> (дата звернення: 16.03.2023).
9. Коршун А. О. Принцип гласності і відкритості діяльності органів судової влади. Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Київ: Хай-Тек-Прес, 2022. 191 с.
10. Єсімов С. С., Бондаренко В. А. Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. Соціально-правові студії. 2018. Випуск 1. С. 42–49. URL: <https://bit.ly/3mnbZvZ> (дата звернення: 12.04.2023).
11. Організація судових та правоохоронних органів: підручник / за ред. І.Є. Марочкіна. Х.: Право, 2013. 448 с.
12. Цивільний процес: навч. посібник. Уклад.: К.В. Гусаров, М.В. Жущман, С.О. Кравцов та ін. За заг. ред. проф. К.В. Гусарова. Харків: ТОВ «Оберіг», 2020. 229 с.

13. Про втручання в діяльність суддів та тиск на органи суддівського самоврядування: рішення Ради суддів України від 22.07.2015 р. № 72 // Верховна рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr072414-15#Text> (дата звернення: 13.04.2023 р.).

14. Загальна теорія права: підручник / О.В. Петришини, Д.В. Лук'янов, С.І. Максимов, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. Х.: Право, 2020. 568 с.

15. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію та можуть міститися в документах Київського окружного адміністративного суду. Київський окружний адміністративний суд. URL: https://adm.ko.court.gov.ua/sud1070/nakaz_pro_slujbovu_info/ (дата звернення: 13.04.2023).

16. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Х.: Право, 2016. Т. 5: Адміністративне право / редкол.: Ю.П. Битяк (голова) та ін. 2020. 960 с.

17. Коршун А.О. Зміст принципу гласності і відкритості діяльності органів судової влади: загальноправовий аспект. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 3. С. 54–60.

18. Пилаєва В.М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Х., 2017. 245 с. // Національний репозитарій академічних текстів. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0417U004681/> (дата звернення: 11.04.2023).