

ВОВК П. В.,

к.ю.н.,

Голова Окружного адміністративного
суду міста Києва

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.6.50>**ЗАКРИТЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ РЕЖИМ
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

У статті досліджено правову природу закритого провадження як різновиду процесуального режиму адміністративного судочинства. Сутність прояву закритого провадження охарактеризовано через вплив на дію принципів гласності і відкритості адміністративного судочинства. Проаналізовано такі складові процесуального режиму закритого провадження, як процесуальна обстановка (умови), процесуально-правове регулювання, процесуальні засоби. Зроблено висновок, що умови застосування режиму закритого провадження поєднують сукупність об'єктивних і суб'єктивних складових, які мають відмінності в залежності від типу справи щодо якої застосовується процесуальний режим закритого провадження. У справах позовного провадження об'єктивні умови пов'язані вимогами нерозголошення інформації, яка охороняється законом, у поєднанні з волею сторін справи, якщо мова йде про конфіденційну інформацією, доступ до якої обмежено в інтересах приватних осіб. У справах непозовного характеру умовою є належність справи до визначеної законом категорії, що зумовлюється вимогами нерозголошення державної таємниці. Щодо обох процесуальних форм, суб'єктивні чинники режиму закритого провадження перебувають у площині суддівського розсуду розкриваються через специфіку доказів та оцінку рівня суспільного інтересу у відкритому і гласному судовому процесі. З'ясовано, найбільшою мірою значний суспільний інтерес впливає на застосування процесуального режиму закритого провадження у справах позовного провадження, які пов'язані із дослідженням службової інформації (таємниці). Доведено, що обмеження засад гласності і відкритості судового процесу торкаються не лише судового засідання або його частини, але й можуть бути поширені на інші стадії адміністративного судочинства. Охарактеризовано особливості процесуального порядку розгляду адміністративних справ в закритому режимі. Визначено його найсуттєвіші особливості при застосуванні щодо справ позовного і особливого (безспірного) характеру. Встановлено, що у справах особливого провадження (передбачені ст. 284 КАС України) кожна стадія містить елементи обмеження гласності і відкритості судового процесу.

Ключові слова: адміністративне судочинство, процесуальний режим, процесуальна форма, закрите провадження, гласність, відкритість

Vovk P. V. Closed proceedings as a procedural regime administrative proceedings: theoretical and legal aspect

The article investigates the legal nature of closed proceedings as a type of procedural regime of administrative proceedings. The essence of the manifestation of closed proceedings is characterized through the impact on the principles of publicity and openness of administrative proceedings. The author analyzes such components of the procedural regime of closed proceedings as the procedural situation



(conditions), procedural and legal regulation, procedural means. It is concluded that the conditions for the application of the closed proceedings regime combine a set of objective and subjective components which differ depending on the type of case in respect of which the procedural regime of closed proceedings is applied. In litigation cases, the objective conditions are related to the requirements of non-disclosure of information protected by law, combined with the will of the parties to the case, in the case of confidential information, access to which is restricted in the interests of individuals. In non-action cases, the condition is that the case belongs to the category defined by law, which is conditioned by the requirements of non-disclosure of state secrets. With regard to both procedural forms, the subjective factors of the closed proceedings regime are within the scope of judicial discretion and are revealed through the specifics of evidence and assessment of the level of public interest in an open and public trial. It is found out that the greatest impact of significant public interest is on the application of the procedural regime of closed proceedings in cases of action proceedings related to the study of official information (secrets). It is proved that restrictions on the principles of publicity and openness of the judicial process concern not only the court hearing or its part, but can also be extended to other stages of administrative proceedings. The features of the procedural order of consideration of administrative cases in closed mode are characterized. Its most significant features when applied to cases of claim and special (indisputable) nature are determined. It is established that in cases of special proceedings (provided for in Article 284 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine) each stage contains elements of limitation of publicity and openness of the trial.

Key words: *administrative proceedings, procedural regime, procedural form, closed proceedings, publicity, openness*

Вступ. Гласність і відкритість є найважливішими стандартами сучасного судового процесу демократичних країн. Водночас, розумне обмеження дії цих засад в умовах необхідності нерозголошення інформації, доступ до якої обмежено згідно з вимогами чинного законодавства, є поширеною практикою в усьому світі. Застосування уніфікованих правил обмеження гласності і відкритості судового процесу, прозорість і зрозумілість його умов, врахування позиції сторін спору при застосуванні режиму закритого провадження у поєднанні з добросовістю суддівського розсуду щодо міри такого обмеження, дозволяють говорити про наявність дієвого механізму забезпечення права на справедливий суд на національному рівні.

Незважаючи на значення закритого провадження і його достатню поширеність в адміністративному судочинстві, КАС України встановлено його найбільш загальні контури як спеціального процесуального режиму адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із необхідністю забезпечення нерозголошення охоронюваної законом інформації. На рівні судової практики вирішено лише окремі питання застосування режиму закритого провадження, зокрема, щодо участі у ньому осіб, які не мають доступу до державної таємниці. На науково-теоретичному рівні це питання також обійдено увагою дослідників і розглядається виключно в контексті реалізації принципів гласності і відкритості. Окремі наукові розвідки у цьому напрямку, здійснено фахівцями у сфері кримінального процесу в контексті дослідження гарантій захисту осіб, які беруть участь в кримінальному провадженні [8, с. 12]. Але зважаючи на специфіку кримінально-процесуальної сфери і фрагментарність висвітлення проблеми, ці напрацювання не можуть бути застосовані для з'ясування природи закритого провадження в адміністративному судочинстві.

Постановка завдання. В статті представлено авторське бачення становлення самостійного цілісного процесуального режиму адміністративного судочинства – закритого провадження, як універсального інструменту розгляду і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із дослідженням інформації, доступ до якої обмежено законом. З цією метою слід



з'ясувати ознаки, умови і сферу межі застосування закритого провадження в адміністративному судочинстві. Необхідно встановити особливості дії таких елементів процесуального режиму, як процесуально-правове регулювання, процесуальні обставини і процесуальні засоби при формуванні алгоритму розгляду і вирішення справ, пов'язаних з обмеженням доступу до інформації, що охороняється законом.

Результати дослідження. Принципи гласності і відкритості можна вважати еталонними для процесуальної форми адміністративного судочинства, оскільки вони супроводжують усю історію його становлення і розвитку в Україні, закріплені в Конституції України і конкретизовані у Законі України «Про статус суддів», КАС України. Вони відбивають гнучкість, змінюваність процесуальної форми в епоху інформаційного суспільства, дозволяють оновлювати і збагачувати її як шляхом імплементації надбань суспільного розвитку, так і впровадженням технологічних новацій. Важливою особливістю принципів гласності і відкритості адміністративного судочинства є умовність їхньої реалізації, пов'язаної з об'єктивно існуючим обмеженням доступу до інформації щодо окремих сфер функціонування публічно-владних інституцій. Юрисдикційні межі адміністративного судочинства включають справи, пов'язані з необхідністю дослідження широкого кола питань, що становлять державну таємницю, секретну інформацію, службову інформацію з обмеженим доступом. Крім того, тісне переплетіння публічних і приватних інтересів у справах адміністративної юрисдикції зумовлюють також і необхідність забезпечення охорони і нерозголошення інших різновидів конфіденційної інформації, що охороняється законом. У своїй сукупності, такого роду адміністративні справи вимагають застосування спеціального процесуального режиму – закритого провадження.

В першу чергу, слід визначити належність закритого провадження до елементів процесуальної форми адміністративного судочинства. Закрите провадження відповідає характеристикам процесуального режиму, який може застосовуватися як у позовному, так і в особливому провадженні на усіх інстанційних рівнях адміністративного судочинства. Таким чином, характеризуючи закрите провадження як диференційований процесуальний режим, слід виходити із таких його елементів, як принципи процесуальної діяльності, процесуальну обстановку (тип адміністративної справи), процесуально-правове регулювання та процесуальні засоби.

Процесуальна обстановка режиму закритого провадження визначається, передусім, умовами його застосування в адміністративному судочинстві. Умови застосування тієї чи іншої процесуальної форми або процесуального режиму можна розглянути через запропоновану І.А. Качуром сукупність суб'єктивних і об'єктивних умов. Об'єктивними умовами автор пропонує вважати: 1) належність адміністративної справи до визначених законом різновидів; 2) волю сторін (окрім випадків, передбачених законом). Суб'єктивні умови перебувають у полі суддівського розсуду, який спирається на такі ознаки адміністративної справи, як: 1) значення для сторін; 2) фактична складність справи; 3) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі потреба призначення експертизи, виклики свідків тощо; 4) кількість сторін та інших учасників справи; 5) рівень суспільного інтересу [4, с. 54]. Запропонована система умов дозволяє впорядкувати їх і щодо режиму закритого провадження, але потребують уточнення окремі елементи як суб'єктивних, так і об'єктивних умов.

Характеризуючи об'єктивні умови застосування режиму закритого провадження, слід наголосити, що для змагальних процесів його застосування пов'язується, передусім, із необхідністю унеможливлення розголошення таємної або іншої інформації, що охороняється законом, і доступ до якої обмежений. Жорстка прив'язка до конкретної справи спостерігається в єдиному випадку – щодо справ, передбачених ст. 284 КАС України.

Слід зазначити, що режим закритого провадження має різну міру проникнення у стадії адміністративного судочинства. Найчастіше він торкається стадії розгляду справи по суті, але КАС України містить положення, які надають можливість закривати лише частину судового засідання, як правило, етап дослідження доказів, зберігаючи при цьому можливість повноцінної участі на інших етапах судового засідання усього суб'єктного складу справи,



а також інших осіб, в тому числі, громадськості. Водночас, щодо окремих справ спостерігається поширення правил закритого провадження і на стадії відкриття провадження, підготовчого провадження, апеляційного і касаційного провадження. Саме така особливість обмеження гласності і відкритості судочинства, дозволяє зробити висновок, що закрите провадження є процесуальним режимом, що поширюється на увесь адміністративний процес, а не є режимом реалізації його однієї стадії – розгляду справи по суті.

Ступінь проникнення режиму закритого провадження має пряму залежність від інформації, яка стала підставою для його застосування. Зважаючи на відсутність в Україні єдиного систематизованого підходу щодо видової градації інформації, доступ до якої обмежується, видається доцільним виходити із положень ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інформацію», в якій зафіксовано такі її види: конфіденційна; службова; таємна [11], із окремими уточненнями та доповненнями щодо змісту цих видів.

Конфіденційна інформація, виходячи із положень Закону України «Про інформацію» охоплює такі її види: 1) відомості про фізичну особу, що дозволяють її ідентифікувати; 2) інформація, доступ до якої обмежено в інтересах приватної особи (фізичної або юридичної особи) і використовується виключно з її згоди. Як підстава застосування режиму закритого провадження, конфіденційність інформації охоплює лише її другий різновид, оскільки захист персональних даних здійснюється шляхом знеособлення такої інформації, тобто вилучення відомостей, які дають змогу прямо чи опосередковано ідентифікувати особу [10].

Інформація, доступ до якої обмежено в інтересах приватної особи (фізичної або юридичної особи) і використовується виключно з її згоди є системою, яка охоплює надзвичайно різну за своєю спрямованістю інформацію. До неї слід зарахувати: 1) таємницю особистого та сімейного життя; 2) таємницю особистих паперів; 3) таємницю кореспонденції; 4) лікарську таємницю; 5) таємницю усиновлення; 6) інформацію, що не розголошується в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи; 6) комерційну таємницю; 7) банківську таємницю. Усі перелічені різновиди конфіденційної інформації, доступ до яких обмежено в інтересах приватних осіб, як об'єктивна умова застосування режиму закритого провадження в адміністративному судочинстві відрізняється тим, що вона реалізується у нерозривному зв'язку із такою умовою, як волевиявлення сторін. Як правило, захист такого роду інформації через застосування режиму закритого провадження буде достатнім, якщо обмеження гласності і відкритості адміністративного судочинства торкнуться лише стадії розгляду справи по суті або вчинення окремих процесуальних дій. Участь осіб, які можуть бути присутні при закритому судовому засіданні (учасники справи, а в разі необхідності – свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі) не потребує проходження спеціальних процедур отримання доступу до зазначених видів інформації. Вони лише попереджаються про обов'язок не розголошувати таку інформацію.

Службова інформація (таємниця) пов'язана з обмеженням доступу з метою створення оптимальних відносин в конкретній сфері, яка забезпечує безпеку особи, суспільства і держави [7, с. 130]. Проблеми у визначенні сутності службової інформації мають цілком відчутні наслідки для правозастосування, в тому числі і при вирішенні питання про застосування режиму закритого провадження. Так, по-перше, якщо службова інформація становить відомості, які суб'єкти владних повноважень використовують в своїй діяльності, суд має залучити первинних володільців такої інформації та врахувати їхню думку щодо можливості розгляду справи у закритому режимі. По-друге, це зумовлює вади переліків службової інформації, розпорядники інформації відносять її до службової на свій розсуд [2, с. 81], часто необґрунтовано. Тому, обґрунтованим вбачається обмеження кола службової інформації виключно внутрішньою організацією діяльності суб'єкта владних повноважень. Застосування режиму закритого провадження у випадку необхідності дослідження такого типу інформації пов'язано не стільки із необхідністю врахування волевиявлення сторони щодо її розголошення, скільки із вимогою кореляції мети закриття доступу із суспільним інтересом у її оприлюдненні. Відкритість суду є одним із чинників, які впливають на довіру до судової системи, а також, що, ухвалюючи таке рішення, суд має зважати на право громадян



на інформацію, особливо у справах, що становлять суспільний інтерес, а тому він повинен виважено балансувати між різними групами інтересів, на які впливає відкритість чи закритість судового розгляду [3].

Таємна інформація, доступ до якої обмежено виходячи із суспільного значущих інтересів як самостійний різновид «закритої інформації» включає в себе таємницю слідства, розвідувальну таємницю і державну таємницю. У загальному значенні проблематика таємної інформації, вона досить широко висвітлена у науковій літературі. Серед підходів, які набули найбільшого поширення, можна навести розуміння таємної інформації як: 1) соблигим чином охоронюваний законом блок секретної або конфіденційної інформації (відомостей), що охороняються законом, відомому або довіреній вузькому колу суб'єктів в силу виконання службових, професійних та інших обов'язків або окремих доручень, розголошення яких може потягти за собою настання юридичної відповідальності [6, с. 69]; 2) інформація, доступ до якої обмежується винятково в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, за умови якщо шкода від оприлюднення переважає суспільний інтерес в її отриманні, а розголошення може завдати шкоди особі, суспільству і державі [1, с. 65].

Згідно ст. 1 Закону України «Про державну таємницю», державна таємниця – це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, зовнішніх відносин, державної безпеки й охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди життєво важливим інтересам України і які визнані в установленому законом порядку державною таємницею та підлягають охороні з боку держави [9].

З точки зору обґрунтованості прийняття рішення про закриті провадження щодо справи на підставі необхідності вивчення інформації, пов'язаної з державною таємницею, первинним питанням для судді є з'ясування належності таких відомостей до державної таємниці. Ю.Г. Чердинцев наголошує на необхідності перевірки ознак інформації в кожному випадку, коли є підстави вважати, що інформація має ознаки державної таємниці [12, с. 36]. При цьому, слід врахувати, що питання, пов'язані з винятками з принципу відкритості, прийняттям рішень про розгляд адміністративних справ у закритому судовому засіданні, безпосередньо вирішуються через інтерпретаційний розсуд судді. У таких випадках суд оцінює інформацію, її зміст, способи її поширення та захисту, наслідки її можливого розголошення самостійно, керуючись обставинами справи, правосвідомістю, досвідом, що, на жаль, не усуває суб'єктивного підходу [5, с. 22]. Як уявляється, наведена точка зору є цілком прийнятною для вирішення питання щодо застосування режиму закритого провадження у справах пов'язаних із розглядом конфіденційної інформації. Якщо ж мова йде про державну таємницю, то має застосовуватися інше правило: режим закритого провадження має бути застосований у кожному випадку, виявлення державної таємниці, але, якщо під час закритого судового засідання буде встановлено, що інформація є суспільно необхідною або вже є публічно доступною або обмеження доступу до інформації є безпідставним чи не відповідає закону, суд, з власної ініціативи, або за вмотивованою ініціативою сторони у справі, повинен постановити ухвалу про її дослідження у відкритому судовому засіданні.

На завершення дослідження процесуальної обстановки режиму закритого провадження, слід окреслити специфіку суб'єктивних умов його застосування. Ці умови перебувають у полі суддівського розсуду, який спирається на такі ознаки адміністративної справи, як: 1) значення для сторін; 2) фактична складність справи; 3) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі потреба призначення експертизи, виклики свідків тощо; 4) кількість сторін та інших учасників справи; 5) рівень суспільного інтересу [4, с. 41]. Відносно закритого провадження мають безпосереднє значення рівень суспільного інтересу та характер доказів у справі. Саме ці ознаки справи підлягають оцінці при прийнятті рішення про застосування режиму закритого провадження як доповнення наявних умов об'єктивних.



Характеризуючи рівень суспільного інтересу, слід звернути увагу на те, що законодавець залишив можливість розширеного тлумачення підстав застосування режиму закритого провадження, визначивши таку підставу, як інші випадки, встановлених законом. Тобто підстави для ухвалення рішення про закритий розгляд справи не є імперативними і не зобов'язують суддю ухвалити таке рішення, а лише надають йому таку можливість з огляду на необхідність зберігати баланс між відкритістю судового розгляду і, наприклад, захистом прав осіб, що беруть у ньому участь [3].

Застосування режиму закритого провадження у справі найчастіше за все впливає із змісту доказів, які надані сторонами і визнані судом належними. Так, окремі види охоронюваної законом таємниці не підлягають розголошенню, а відомості про факти, які із нею пов'язані не визнаються недопустимими доказами. Зокрема, в адміністративному судочинстві мова може йти про адвокатську таємницю, таємницю заповіту, таємницю нарадчої кімнати, таємницю сповіді. Крім того, оцінка доказової бази адміністративної справи також впливає на «межі закритості» провадження, адже згідно ч. 9 ст. 10 КАС України, суд ухвалою може оголосити судові засідання закритим повністю або оголосити закритою його частину.

Характеризуючи режим закритого провадження, слід зазначити, що розгляд справи та вчинення окремих процесуальних дій у закритому судовому засіданні проводиться з додержанням правил здійснення адміністративного судочинства за окремими виключеннями, які прямо впливають із вимог нерозголошення відомостей. Наприклад, це стосується фіксації судового засідання технічними засобами.

Ще більш обмеженим набором процесуальних засобів характеризуються справи, передбачені ст. 284 КАС України. Ці справи зосереджуються на наданні судом оцінки правомірності рішення СБУ щодо включення / виключення фізичних осіб, юридичних осіб та організацій до переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, та надання доступу до активів, що пов'язані з тероризмом, його фінансуванням, розповсюдженням зброї масового знищення та його фінансуванням. Звернення СБУ до адміністративного суду у цих справах здійснюється на підставі рішень Ради Безпеки ООН, тому часто можна бачити точку зору, що діяльність адміністративних судів є простою формальністю у вигляді засвідчення факту. Проте, такий підхід неможна вважати виправданим. Дійсно, перевірка того, чи прийнято рішення СБУ на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України в межах даного судового провадження не здійснюється. Натомість особливого значення набувають такі критерії правомірності вимоги заявника, як: 1) використання ним повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 2) обґрунтованість, тобто урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 3) безсторонність (неупередженість); 5) добросовісність; 6) розсудливість; 7) дотримання принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації. Додатково характеризує процесуальну діяльність адміністративного суду також участь у справі лише СБУ – заявника, без залучення іншої сторони – особи, щодо якої звернено вимогу. Відтак, здійснення більшості процесуальних заходів змагального судочинства втрачає сенс.

Висновки. Закрите провадження є спеціальним процесуальним режимом, яке створює умови для урівноваження законодавчих обмежень доступу до інформації із вимогами гласності і відкритості судового розгляду справ. Правила закритого провадження реалізуються в загальній логіці позовного або особливого (безспірного) провадження адміністративного судочинства, але передбачають особливості вчинення процесуальних дій з метою обмеження доступу до інформації як учасників судового процесу, так і громадськості, осіб, що представляють її інтереси. Процесуальний режим закритого провадження може реалізуватися у повному (охоплює усі стадії адміністративного судочинства) і усіченому вигляді (лише як режим судового засідання).



Література

1. Бойко О.М. Інформація з обмеженим доступом як об'єкт правової охорони. Наше право. 2021. № 2. С. 62-67.
2. Болдир С.В. Перспективи реформування системи охорони державної таємниці та службової інформації. Інформація і право. 2017. № 4(23). С. 79-85.
3. В яких випадках суд має право заборонити журналістам бути присутніми на засіданні? Ентр демократії та верховенства права. 30.07.2017. URL: В яких випадках суд має право заборонити журналістам бути присутніми на засіданні? | Центр демократії та верховенства права (cedem.org.ua)
4. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 225с. URL: https://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Kachu%D0%BA_I_A.pdf
5. Коломосець Т. Використання таємної інформації та принцип відкритості в адміністративному судочинстві України: питання теорії, проблеми практики та шляхи їх вирішення / Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: Збірник матеріалів міжнародної науковопрактичної конференції, присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1 – 2 жовтня 2015 року) / За заг. ред. О.М. Нечитайла. – К.: Ваіте, 2015. – 448 с.
6. Кормич Б.А. Інформаційне право: підручник. Харків. Бурун-К. 2011. 334 с. С. 69.
7. Лясковець О.В. Щодо питання службової таємниці та персональних даних як правового режиму інформації з обмеженим доступом. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2015. Серія ПРАВО. Випуск 35. Частина I. Том 2. С. 129-131. С. 130. URL: [ЩОДО ПИТАННЯ СЛУЖБОВОЇ ТАЄМНИЦІ ТА ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ.pdf](#) (uzhnu.edu.ua)
8. Одерій О.В., Мудрецький Р.В. Подолання тиску на учасників кримінального провадження під час судового розгляду. С. 12. URL: [7219-1](#) (baltijapublishing.lv)
9. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII URL: [Про державну таємницю | від 21.01.1994 № 3855-XII](#) (rada.gov.ua)
10. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. URL: [Про захист персональних даних | від 01.06.2010 № 2297-VI \(Картка\)](#) (rada.gov.ua)
11. Про інформацію: Закон України від 2.10.1992 р. № 2657-XII. URL: [Про інформацію: Закон України від 2.10.1992 р. № 2657-XII](#)
12. Чердинцев Ю.Г. Адміністративно-правове регулювання режиму державної таємниці в Україні: дис. д-ра філософ. Одеса, 2020. 238 с. С. 36.

