

УДК 347.998.85

ПЕРІОДИЗАЦІЯ РОЗВИТКУ ГЛАСНОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

A DIVISION INTO PERIODS OF DEVELOPMENT OF PUBLICITY AND OPENNESS IS IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDING IN UKRAINE

Кондратенко В.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного,
адміністративного та господарського права
Кіровоградського інституту державного та муніципального управління*

Стаття присвячена аналізу процесу розвитку гласності та відкритості в адміністративному судочинстві. Окрема увага приділена характеристиці нормативно-правових актів XI–XX ст.ст. з питань прозорості судочинства. За результатами дослідження запропоновано авторську періодизацію розвитку гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, гласність та відкритість, процесуальні засади, судовий розгляд.

Статья посвящена анализу процесса развития гласности и открытости в административном судопроизводстве. Отдельное внимание уделено характеристике нормативно-правовых актов XI–XX вв. по вопросам прозрачности судопроизводства. По результатам исследования предложена авторская периодизация развития гласности и открытости в административном судопроизводстве в Украине.

Ключевые слова: административное судопроизводство, гласность и открытость, процессуальные принципы, судебное разбирательство.

The article is devoted the analysis of process of development of publicity and openness in the administrative legal proceeding. Separate attention is spared description normatively legal acts of XI–XX of St. on questions transparency of the legal proceeding. As a result of research an author division into periods of development of publicity and openness is offered in the administrative legal proceeding in Ukraine.

Key words: administrative legal proceeding, publicity and openness, judicial principles, judicial trial.

Актуальність теми. Сучасні реалії глобальної демократизації та інформатизації всіх сфер соціального життя визначають прагнення широких верств населення до прозорості державної влади і побудови громадянського суспільства. Прийняття низки нормативно-правових актів створило передумови для суб'єктів владних повноважень щодо реформування усталених способів взаємодії з населенням.

Разом із тим судова влада, з огляду на специфічність процедури відправлення правосуддя, має закритий характер свого функціонування, який обумовлює її відокремленість від суспільства, зокрема в інформаційній сфері. Запобігти цьому можна, зокрема, шляхом забезпечення гласності й відкритості в адміністративному судочинстві та подальшого внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Гласність і відкритість є одними з найдавніших принципів діяльності державної влади та судочинства, яке здійснювалося безпосередньо громадянами чи особами, яких вони обирали, або спеціалізованими органами державної влади. Питання аналізу розвитку гласності та відкритості в адміністративному судочинстві залишається актуальним і сьогодні, зважаючи на пріоритетність адміністративного судочинства в захисті прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Фундаментальне дослідження питань гласності та відкритості в адміністративному судочинстві набуло розвитку в наукових доробках провідних вітчизняних і зарубіжних учених: Ю.М. Батурина, А.А. Безуглова, В.В. Городовенка, В.В. Короля, О.В. Кузьменко, О.М. Пасенюка, В.М. Савицького, В.О. Серьогіна, Р.А. Смолли, В.С. Стефанюка та ін.

Останніми роками на окремих аспектах історичного розвитку гласності та відкритості в адміністративному судочинстві акцентували увагу С.А. Бондарчук, О.О. Гаврилюк, О.О. Овсяннікова, О.Г. Свида, І.В. Шруб та ін.

Метою статті є визначення та характеристика особливостей історичних періодів розвитку гласності та відкритості в адміністративному судочинстві на теренах сучасної України.

Виклад основного матеріалу. Норми права, що регулювали порядок здійснення правосуддя, були закріплені, насамперед, в Уставі князя Володимира Святославовича «Про десятини, суди і людей церковних» (XI ст.), «Повісті врем'яних літ» (початок XII ст.), а також у Руській Правді (30-ті роки XI ст.) [1] – першому кодифікованому правовому акті, який містив, у тому числі, загальнопроцесуальні принципи судочинства.

У давньоруському суспільстві уявлення про справедливий суд пов'язувалися виключно з іменем Великого Князя, який мав судову владу у повному обсязі, видавав законодавчі акти з питань судочинства (устава, рішення князівського суду), які були загальнообов'язковими для нижчої ланки судів тощо. Крім того, він вирішував питання організації судочинства, управління суддівським корпусом [2, с. 16]. У цей історичний період публічність судочинства мала переважно показовий характер, адже судовий процес здійснювався у формі покарання винних на очах усього населення з метою залякування останніх і попередження вчинення ними незаконних дій у подальшому.

Визначальною рисою судочинства Київської Русі в XIII–XV ст. було узагальнення судової практики в особливих пам'ятках, що відбивали нові соціальні та державно-правові стосунки, насамперед, у князівських духовних і договірних грамотах, статутних, а також правових та імунітетних. Прикладом такого зводу законів є «Правосуддя митрополиче», що являв собою керівництво для церковних судів і складався з витягів Статуту Ярослава Мудрого, Руської Правди та Двинської статутної грамоти 1397 року.

Протягом періоду процвітання Великого князівства Литовського (перша половина XIII ст. – 1795 р.) на українських землях поширювалось волоське, руське (українське) та німецьке (магдебурзьке) право, які по-різному регламентували правові відносини у сфері сільського самоврядування та судочинства, взаємовідносини органів сільського самоврядування та сільських судів з органами держави тощо.

І.А. Линниченко зазначав, що жителі сіл самостійно стежили за порядком, а судочинство здійснювалось усією громадою, наприклад участь присяжних у судовому процесі [3, с. 21], які були присутніми на допитах і засвідчували зізнання підозрюваних у неправомірних діях. Отже, громада мала інформацію щодо процесу судочинства та результатів розгляду конкретної справи.

Значний вплив на подальше формування інституту судочинства та його основоположних принципів мав «Судебник» (1497 р.) [4] – зведення законів Московського князівства. Цей документ закріпив інквізиційність судового процесу, який характеризувався відсутністю процесуальної рівності між підсудним і представником державної влади, а також легітимізацією тортуру.

Аналіз положень «Судебника» свідчить про закріплення в ньому окремих аспектів гласності та відкритості правосуддя у вузькому їх розумінні, що виявлялося, насамперед, у формі письмового ведення протоколу, видачі «правої грамоти» із записом рішення сторонам у справі спостерігати за подіями в залі суду.

Важливим кроком у становленні та розвитку судочинства періоду існування Царства Російського (1547–1721 рр.) стало прийняття у 1649 році першого друкованого нормативно-правового акта «Соборне укладення» [5] (рос. «Соборное уложение»), що діяло до 1832 року.

У «Соборному укладенні» питанню судочинства присвячена X глава «О суде», яка була найбільшою за обсягом (складалася з 287 статей) та в якій регламентувався порядок слідства і судочинства, розміри судового мита і штрафів, уперше чітко розмежувалися умисні та неумисні злочини, регулювалися питання права власності.

Прикладом публічності та відкритості правосуддя в цей період можна вважати судочинство Запорізької Січі (кінець XV ст. – 1775 р.). Особливістю козацького судочинства, як зазначає С.М. Мартянова, було створення посади військового судді, який переважно розглядав цивільні та кримінальні справи, пропонуючи сторонам конфлікту свій варіант його розв'язання. Судові рішення заносилися на папір і за потреби скріплювалися срібною печаткою судді [6, с. 75].

Н.П. Сиза також звертала увагу на те, що за часів існування Гетьманщини (Війська Запорізького) у 1649–1764 рр. судовий процес був заснований на принципах гласного і відкритого судового розгляду, диспозитивності, виборності суддів, змагальності, колегіальності та доступності судових засобів. Так, наприклад, Конституція Пилипа Орлика від 5 квітня

1710 року у розділі VII проголошувала, що будь-яку категорію справ має розглядати Генеральний суд, котрий організовує свою діяльність на принципах справедливості та неупередженого судового розгляду [7].

У XVIII ст. у Російській імперії, до складу якої входили українські землі, відбулися суттєві зміни в політичній, адміністративно-територіальній, соціально-економічній, а також судовій сферах. У 1775 році імператриця Катерина II здійснила губернську реформу (рос. «Учреждения для управления губерний Всероссийския империи»), наслідком якої стало створення нижніх та верхніх земських судів. Про елементи публічності та гласності в діяльності цих установ свідчать збережені в архівах журнали їх засідань, а також матеріали, що стосувалися вирішення конкретних професійних питань, – службові донесення і рапорти, протоколи допитів, описи маєтків, акти купівлі-продажу, заяви, вироки судів тощо [8, с. 528].

XIX століття в Російській імперії та в Європі в цілому характеризувалося активним науково-теоретичним вивченням сутності інституту адміністративної юстиції та його основних принципів, насамперед законності, змагальності сторін та відкритості судочинства. Система судоустрою Російської імперії першої половини XIX ст. визначалася невідокремленістю суду від адміністрації, становим характером, а також складною системою судових органів. Судочинство, як і раніше, мало канцелярський характер та характеризувалося застосуванням теорії формальної оцінки доказів, відсутністю публічності процесу, рівності сторін, права на захист обвинуваченого.

На законодавчому рівні основні положення реформи були закріплені в чотирьох частинах Судових Статутів (рос. «Судебные Уставы») від 20 листопада 1864 року [9]. Аналіз цих нормативних актів свідчить про їх спрямованість на вирішення проблеми гласності судочинства шляхом закріплення права участі осіб, які не є учасниками судової справи, скасування канцелярської таємниці, регламентації гласності судочинства, створення інституту присяжних повірених.

Ці положення дістали подальшого розвитку в «Судовому керівництві» (1872 р.) К.П. Победоносцева, глава VII «Загальні форми судового процесу. Словесність і гласність процесу. – Публічні та закриті засідання. – Російська мова» якого регламентувала: судовий розгляд справ має відбуватися в публічному засіданні; слухання справи в закритому режимі допускається лише у випадках, передбачених законом (ст. 371); скарги, подані на неправомірні дії судді та судового пристава, не підлягають відкритому розгляду (ст. 372); суд, видаляючись до народчої кімнати, не зобов'язаний публічно оголошувати питання, що будуть обговорюватися (ст. 373); сторони справи мають право на отримання судового рішення після завершення розгляду справи (ст. 374).

Серед нормативно-правових джерел XIX століття, які регламентували процесуальні питання судочинства та становили значний інтерес для дослідження гласності й відкритості правосуддя, слід виокремити Звід законів Російської Імперії (рос. «Свод Законов

Российской Империи») [10], котрий формувався з 1832 до 1892 року та був офіційним збірником чинних законодавчих актів Російської імперії.

Період формування української державності після падіння монархії у лютому 1917 року відзначився певною стабілізацією судової системи, що виявилось насамперед у Положенні про суди з адміністративних справ, затверджене постановою Тимчасового уряду від 30 травня 1917 року [11].

Цей нормативно-правовий акт був першим документом, який створював дієвий механізм адміністративного судочинства в Росії та закріплював основні його положення: судова влада з адміністративних справ була поділена на три інстанції; статус адміністративного судді прирівнювався до членів окружних судів; чітка регламентація компетенції адміністративних суддів та окружних судів; право адміністративного позову належало всім без винятку громадянам; адміністративний суд мав право не лише скасовувати протиправний владно-розпорядчий акт, але й вносити зміни до нього; суд мав право звертатися до адміністративних органів із вимогою про припинення певних незаконних дій тощо. Окрім того, в ньому були детально розроблені процесуальні норми та загальні принципи судочинства: усність, змагальність, публічність судового процесу.

Подальший розвиток принципів гласності та відкритості пов'язаний із прийняттям Конституції Української Народної Республіки (УНР) (1918 р.), яка декларувала відокремленість адміністративних судів та закріплення процесуального порядку судочинства. Конституція проголошувала основні принципи захисту суспільних та особистих інтересів: народ є джерелом влади; свобода слова, преси, зборів, а також гласність судочинства (ст. 61), яка передбачає, що судовий розгляд має бути відкритий і усний.

Прийнятий у 1927 році Адміністративний кодекс Української Соціалістичної Радянської Республіки не передбачав можливості оскарження публічно-правових спорів, але містив окремі норми, що мали на меті забезпечити законність у галузі діяльності адміністративних органів [12, с. 15–16].

У другій половині XX ст. активно розвивалося та законодавчо впроваджувалося адміністративне судочинство і принципи його здійснення. Підґрунтям для цього стало прийняття протягом 1960–1980 рр. кримінального та цивільного процесуальних кодексів УРСР і Закону «Про судоустрій УРСР». Окрім того, Конституція СРСР 1977 року закріплювала право громадян СРСР на оскарження дій посадовців, державних і громадських органів: дії посадовців, вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, що обмежують права громадян, можуть бути у встановленому законом порядку оскаржені до суду; громадяни СРСР мають право на відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями державних і громадських організацій, а також посадовців під час виконання ними службових обов'язків (ст. 58) [13].

Після проголошення незалежності в Україні активізувався подальший розвиток вітчизняного судочинства, котрий протягом наступних двадцяти років

сприяв легітимному закріпленню принципів гласності та відкритості судочинства (п. 7 ст. 129 Конституції України; ст. 6 Цивільного процесуального кодексу України; ст. 12 КАСУ; ст. 2 Закону України «Про доступ до судових рішень»; ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ін.).

Висновки. Аналіз законодавчих, історичних, наукових та публіцистичних джерел XI–XX ст. дозволив здійснити періодизацію розвитку гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України.

1. Період Київської Русі (XI ст. – перша половина XIII ст.). Публічність судового процесу використовувалася лише з метою залякування для недопущення вчинення підневільним населенням протиправних дій.

2. Період територіальної роздробленості українських земель (друга половина XIII ст. – 1721 р.). Створено перші судові установи при державних органах влади, судовий процес мав розшуковий (інквізиційний) характер, узаконювалися тортури. Передбачалося формальне оскарження владних приписів посадових осіб, але не в судовому, а в адміністративному порядку. Гласність судочинства проявлялася лише в усності судового процесу з обов'язковим письмовим веденням протоколу засідання та видачею копій судового рішення сторонам у справі.

3. Період демократизації суспільства (1721–1864 рр.). Судочинство пройшло шлях від канцелярської таємниці та повної відсутності публічності процесу

до відміни кріпосного права та створення умов для впровадження демократичної судової реформи.

4. Період реформ (1864–1917 рр.). У судових процесах починають установлюватися елементи публічності, окрім того, вдосконалюються теоретичні принципи адміністративної юстиції та гласності її здійснення, які стали основою більшості фундаментальних наукових праць, здійснюється наукове обґрунтування видів гласності судочинства.

5. Період революцій (1917–1922 рр.). Розвивається інститут адміністративного судочинства, який отримав законодавче закріплення: на конституційному рівні закріплено принцип відкритості судового розгляду; гласність законодавчо закріплюється як процесуальний принцип адміністративного судочинства.

6. Період перебування у складі СРСР (1922–1990 рр.). Гласність судочинства було закріплено на конституційному та кодифікованому рівнях законодавства, а права та свободи проголошено найвищими цінностями держави. Однак на практиці фактично не діяв механізм адміністративного судочинства.

7. Період незалежності України (1991 р. й до сьогодні). Здійснено реформи, які сприяли розвитку та вдосконаленню судової системи і безпосередньо адміністративного судочинства. Конституція України закріпила положення відкритості судочинства та можливості оскарження адміністративних актів державних органів влади, а КАСУ – принципи гласності та відкритості адміністративного процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Памятники русского права: памятники права Киевского государства / под ред. С.В. Юшкова ; сост. А.А. Зимин. – М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1952. – Вып. 1. – 288 с.
2. Обрусна С.Ю. Адміністративно-правове регулювання формування судової системи в межах території України у XV–середині XVI ст.: історико-правовий аналіз / С.Ю. Обрусна // Право і суспільство. – 2010. – № 3. – С. 14 – 18.
3. Інкін В. Інститут співприсяжництва та громадські сільські суди в галицькій звичаєвій практиці XVI–XVIII ст. порівняно з Руською Правдою / В. Інкін // Україна модерна. – Львів, 1996. – ч. 1. – С. 18 – 41.
4. Памятники русского права: памятники права периода образования русского централизованного государства / под ред. Л.В. Черепнина. – М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1955. – Вып. 3. – 529 с.
5. Памятники русского права: Соборное уложение царя Алексея Михайловича 1649 года / под ред. К.А. Софроненка. – М. : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1957. – Вып. 6. – 513 с.
6. Мартянова С.М. Правовий статус військових суддів в уряді гетьмана Богдана Хмельницького (1648–1657 рр.) / С.М. Мартянова // Науковий вісник ЛДУВС. – 2010. – № 3. – С. 73–82.
7. Конституція Пилипа Орлика від 5 квітня 1710 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/articles/history/1710_cnst.htm.
8. Дегтярьов С. Повітові органи влади та управління на території Сумщини у кінці XVIII – першій половині XIX ст.: джерела / С. Дегтярьов // Наукові записки. – 2009. – № 19. – С. 522 – 531.
9. Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. – С.-Пб., 1866. – Часть первая: Устав гражданского судопроизводства. – 690 с.
10. Сводъ Законовъ Россійской Имперіи : изд. неоффиц. в 5 кн. / подъ ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. – С.-Пб. : Русское Книжное Товарищество «Дѣятель», 1912. – Кн. 5. – Т. XVI. – 680 с.
11. Собрание Указонений и Распоряжений Правительства. – 1917. – № 127. – Ст. 692.
12. Бевзенко В.М. Адміністративний процес України : навч. посіб. / В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
13. Конституции СССР (1918, 1924, 1936, 1977 гг.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://advokat.e-baikal.ru/yuss/uull>.