

УДК 342.98

## ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: ДОСВІД ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇН

Ангеліна ЧЕРНИКОВА,

здобувач кафедри публічно-правових дисциплін  
Київського міжнародного університету

### SUMMARY

In articles analyzed legislative fittings are for regulation of judicial form of administrative legal proceeding of separate post-Soviet countries, which peculiar selection of this institute, in particular, Moldova, Baltic States and States of Caucasian region. Directions of differentiation of judicial form are found out in a comparative aspect, its description is given, taking into account certain stages of administrative legal proceeding and proper legal procedure, terms, that its realization promote. Certainly general and specific lines of judicial form of administrative legal proceeding of select for research countries and author vision is expressed in relation to possible borrowing of separate from them in Ukrainian legislation.

**Key words:** administrative legal proceeding, judicial form, differentiation of judicial form, stage, legal procedure, experience of post-Soviet countries.

### АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються законодавчі підходи до врегулювання процесуальної форми адміністративного судочинства окремих пострадянських країн, яким властиве виокремлення цього інституту, зокрема, Молдови, країн Прибалтики та Кавказького регіону. У порівняльному аспекті з'ясовуються напрямки диференціації процесуальної форми, надається її характеристика з урахуванням визначених стадій адміністративного судочинства та відповідної правової процедури, умов, що сприяють її реалізації. Визначаються загальні і специфічні риси процесуальної форми адміністративного судочинства, обрані для дослідження країн, та висловлюється авторське бачення щодо можливого запозичення окремих із них в українське законодавство.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, процесуальна форма, диференціація процесуальної форми, стадія, правова процедура, досвід пострадянських країн.

**Постановка проблеми.** Формування напрямків удосконалення процесуальної форми адміністративного судочинства, її диференціації видається неможливим без порівняльного аналізу закріплення цієї категорії у відповідних законодавчих актах із адміністративного судочинства в інших країнах континентальної системи права, наближеної до української, для яких характерні усталені правові традиції щодо вирішення конфліктів із органами публічної влади.

**Актуальність теми.** Компаративістські дослідження виражають інтегративну функцію правової науки, визначення особливостей, переваг і недоліків адміністративно-процесуальних законів інших країн, відкривають широкі можливості сучасному законотворцю щодо запозичення апробованого досвіду під час «інституціоналізації» у вітчизняному законодавстві. Тим більше, країни із схожою правовою системою мають і спільні правозастосовні проблеми, пов'язані із життям термінологічних зворотів, визначенням завдань того чи іншого судочинства, шляхів їх реалізації, наділенням відповідних суб'єктів, залучених до цієї сфери, певними правами і обов'язками, гармонізацію законодавства із міжнародними стандартами тощо.

Разом із тим, дослідники у цьому напрямку найбільше уваги приділяють європейським країнам, США і Великобританії, відмічаючи, зазвичай, модель адміністративного судочинства та організацію діяльності адміністративних судів (інших інституцій, яким притаманні функції адміністративної юстиції). Безумовно, такий досвід є значимим для вітчизняного законодавця, але представляють науковий інтерес нормативно-правові підходи й в інших країнах, які після розпаду СРСР опинились із Україною в однаковому становищі перед питанням формування і розвитку національної правової системи.

Тому, за мету цієї статті поставлено з'ясування питань процесуальної форми адміністративного судочинства, варіантів її диференціації в Молдові, балтійських країнах та країнах Кавказького регіону, які відмовились від повного регулювання адміністративного судочинства в рамках цивільного процесу і закріпили цей інститут окремим законодавчим актом. Дослідження здійснено за перекладеними текстами відповідних законів (кодексів) [1; 2] у напрямку визначення правової процедури здійснення адміністративного судочинства та об'єктивних (нормативно урегульованих) умов її реалізації (на авторське переконання, процесуальна форма адміністративного судочинства відображає процедуру здійснення провадження, рух справи стадіями процесу до вирішення закріплених законом завдань, основні умови, характерні властивості такої діяльності, обумовлюючи виникнення і розвиток процесуальних правовідносин [3, с. 51]).

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Адміністративні спори у досліджуваних країнах вирішуються за правилами: Адміністративно-процесуального кодексу Азербайджану (2009 р.), Адміністративно-процесуального кодексу Грузії (1999 р.), Адміністративно-процесуального кодексу Естонії (1999 р.), Кодексу адміністративного судочинства Вірменії (2007 р.), Адміністративно-процесуального закону Латвії (2001 р.), Закону Литовської Республіки «Про провадження в адміністративних справах» (1999 р.) [1], Закону Республіки Молдова «Про адміністративний суд» (2000 р.) [2].

Усі вказані законодавчі акти виділяють види адміністративних спорів, що розв'язуються в порядку адміністративного судочинства (наприклад, в Азербайджані – 8 таких різновидів (ст. 2), в Естонії – 5 (ст. 1) і в АПК цієї країни вживається термін «публічно-правовий спір», хоча і не роз'яснюється його значення, а

також поряд із скаргою (адміністративною) виділяється протест, як підстава для відкриття адміністративного провадження). В адміністративно-процесуальних законах Азербайджану, Грузії, Латвії, Молдови, аналогічно західноєвропейським країнам, вказується на можливість вирішення в адміністративному провадженні питань відшкодування шкоди, завданої прийнятим адміністративним актом [4, с. 123].

У розглянутих країнах слід констатувати різні підходи до визначення правової процедури здійснення адміністративного судочинства. Хоча в усіх законодавчих актах простежується рух адміністративної справи від подання позову до прийняття рішення по ньому, має місце неоднаковість нормативного закріплення відповідних порядків та виокремлення частин провадження або їх відсутність (наприклад, у Литві не згадується виконання судового рішення).

Якщо розглядати визначені країни Кавказького регіону, то привертає увагу найзмістовніше врегулювання стадій адміністративного судочинства в Азербайджані (хоча у Вірменії законодавець оперує цим терміном, а в Грузії відмічається етап прийняття позову до провадження – розпорядче засідання): 1) подання позову (у письмовій формі), що передбачає його негайну реєстрацію і прийняття до провадження, ознайомлення відповідача із поданими матеріалами; 2) підготовче провадження (головуючий зобов'язаний прийняти заходи до розгляду спору в одному судовому засіданні (ст. 49)), що включає чіткий перелік процесуальних дій і процесуальних рішень (ухвал – 6 різновидів (ст. 50)); 3) розгляд справи у судовому засіданні із винесенням судового рішення; 4) апеляційне оскарження (гл. X), яке передбачає чіткий порядок його здійснення; аналогічно 5) касаційне оскарження; 6) провадження за нововиявленими обставинами; 7) виконання судових рішень (з урахуванням положень ЦПК і Закону «Про виконання судових рішень»).

У Вірменії виділено: 1) порушення справи в адміністративному суді (позовна заява подається безпосередньо до суду або надсилається поштою); виокремлено прийняття позовної заяви, повернення позовної заяви і відмову в її прийнятті (гл. 12), але ці рішення не можуть сприйматись як самостійна стадія; 2) підготовка справи до судового розгляду (визначено її роль – для забезпечення діючого слухання справи): закріплено обов'язок відповідача подати відгук на позовну заяву (до нього висуваються чіткі вимоги); перераховано необхідні процесуальні дії і рішення суду для оптимізації процесу в цій стадії; 3) судовий розгляд, який включає: відкриття судового засідання, дослідження доказів, судові дебати (із можливістю заявлення клопотань по їх закінченню); 4) касаційне провадження (лише при судовій помилці, що могла вплинути на рішення суду першої інстанції, при нововиявлених і нових обставинах). При направленні касаційним судом справи на новий розгляд відбувається відкриття нового провадження і застосовуються правила розгляду справи в суді першої інстанції, за винятком зміни підстави, предмета позову чи розміру позовних вимог, а також неможливість подати зустрічний позов чи відмовитись від нього. Питання виконання судового рішення не врегульовані КАС Вірменії.

Законодавець у Грузії чітко не виділяє стадій адміністративного судочинства і порядку процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень під час розгляду адміністративної справи (із приписів АПК впливає широке застосування положень ЦПК). Однак, перед позовним провадженням (гл. VIII) виділено різновиди адміністративного судочинства, що нагадують наказне провадження: у зв'язку із перевіркою діяльності підприємця (гл. VII-1); у зв'язку із припиненням насильства в сім'ї, за-

хистом жертв насильства та наданням їм допомоги (гл. VII-3); у зв'язку із поміщенням осіб у стаціонар для надання примусової психіатричної допомоги (гл. VII-4); у зв'язку з реалізацією майна платника податків, на яке накладено арешт (гл. VII-5); у зв'язку з наданням статусу біженця або наданням притулку особі (гл. VII-6). Згадується про апеляційне і касаційне оскарження.

Особливі провадження виділені й законодавцями Азербайджану: 1) у спорах щодо оспорування відповідності закону актів нормативного характеру; 2) у спорах, пов'язаних із політичними партіями; 3) у спорах, пов'язаних із ЗМІ, та Вірменії: 1) у спорах щодо оспорування відповідності закону актів нормативного характеру; 2) у спорах, пов'язаних із виборчим правом; 3) у справах про притягнення до адміністративної відповідальності в судовому порядку; 4) у справах про наказ щодо відшкодування; 5) щодо оспорування нотаріальних дій.

Країнам Кавказького регіону властиве провадження без участі сторін, але в Азербайджані можливість його проведення впливає із виключення принципу усності судового розгляду (ст. 16), а у Вірменії – із приписів щодо відкриття судового засідання (ст. 76); у Грузії – окремого виділення спрощеного судочинства (ст. 27) поряд із прискореним (ст. 28), що полягає у скороченні деяких процесуальних строків. У Вірменії також передбачено прискорений судовий розгляд (гл. 17) за визначеними 5 підставами і оформленням рішення щодо нього у виді проміжного судового акта, а також можливістю переходу до цієї форми адміністративного судочинства на будь-якій стадії процесу, й у зворотному напрямку теж.

Різні законодавчі підходи до досліджуваної сфери притаманні і балтійським країнам. Так, у Латвії врегульовано хід адміністративного процесу в установі (вищестоящому адміністративному органі) (гл. 6): порушення адміністративної справи, отримання необхідної інформації, ознайомлення учасників із матеріалами справи, заслуховування учасників процесу, закриття справи або видання адміністративного акта (який може оскаржуватись, визнаватись недійсним, роз'яснюватись, відмінатись). Латвійське адміністративне судочинство покликане контролювати правомірність і обґрунтованість виданого адміністративного акта, дій адміністративного органу, а також з'ясувати публічно-правові обов'язки або права особи (ст. 103). Серед стадій такого судочинства виділяють: 1) порушення адміністративної справи в суді і вивчення її обставин; 2) підготовку справи до судового розгляду: направлення відповідачу позовної заяви та отримання від нього пояснень, здійснення суддею визначених ст. 204 процесуальних дій, призначення судового засідання; 3) судовий розгляд: відкриття судового засідання, перевірка явки учасників, видалення свідків, роз'яснення прав і обов'язків, розгляд клопотань, доповідь головуєчого, пояснення учасників процесу, відповіді на запитання, перевірка доказів, судові дебати (обмін репліками), ухвалення рішення; 4) апеляційне оскарження; 5) касаційне оскарження; 6) провадження за нововиявленими обставинами; 7) виконання адміністративного акта і постанови суду.

У Латвійському законі закріплено поняття «письмовий процес», тобто розгляд справи без судового засідання при достатності поданих доказів і письмовій згоді учасників процесу. Проте рішення суду оголошується у судовому засіданні. Якщо справа розглядається у письмовому процесі, то вважається доцільність такого процесу і в подальших судових інстанціях (але учасник процесу вправі вимагати й усний розгляд при оскарженні).

У Литві визначено: правила подання скарги (клопотання) до адміністративного суду та прийняття її (гл. 5); дії, пов'язані із підготовкою справи до розгляду в суді (гл. 11);

умови, необхідні для початку судового засідання (гл. 12); порядок судового засідання (ст. 82) і ухвалення рішення (гл. 13); апеляційне оскарження (гл. 19); відновлення провадження (ст. 153).

Естонське адміністративне судочинство за правовими процедурами схоже з латвійським і передбачає: 1) порушення адміністративної справи; 2) підготовку до судового розгляду (перевірку дотримання вимог щодо скарги (протесту), її підвідомчості, заявлених клопотань); 3) попереднє провадження в адміністративному суді (з метою розгляду справи в одному судовому засіданні): дії судді, передбачені ст. 12, однією з яких вказано визначення форми розгляду справи – усної чи письмової (за клопотанням сторін, без їх виклику); 4) судовий розгляд (процедура не врегульована); 5) апеляційне оскарження; 6) касаційне оскарження; 7) провадження за нововиявленими обставинами; 8) виконання судових рішень.

Таким чином, диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства в країнах Прибалтики у напрямку скороченого провадження відсутня при можливості проведення письмового процесу (окрім Литви). Виділення особливостей розгляду окремих категорій справ притаманне лише Литві, зокрема, щодо: заяв про розслідування законності нормативних адміністративних актів (гл. 16) і скарг у зв'язку з порушенням законів про вибори чи закону про референдум (гл. 17).

Адміністративне судочинство Молдови у значній мірі нагадує судочинство Болгарії (чинним є Адміністративно-процесуальний кодекс Республіки Болгарія (2006 р.)). Законом «Про адміністративний суд» Молдови приділено окрему увагу процедурі розгляду позову в адміністративному суді (гл. IV), якою передбачено: 1) попередню заяву до адміністративного органу, що видав акт індивідуального чи нормативного характеру (вищестоящого органу) і можливі варіанти ухвалення рішень: а) про відхилення заяви; б) про прийняття заяви і відміни ухваленого акта чи внесення до нього змін; 2) подання позову до суду встановленої форми і змісту (при цьому зупиняється дія оскаржуваного акта) – законом визначено конкретні дії судді після надходження позову, пов'язані з підготовкою справи до судового засідання (ст. 22); 3) розгляду позову в судовому засіданні (при першій явці сторін і представників до суду за викликом) та винесенню рішення у відповідності із процедурою, передбаченою цивільним процесуальним законом, що включає всі звичайні складові судового розгляду від відкриття судового засідання з перевіркою явки його учасників та можливістю відкладення до судових дебатів і обміном репліками; 4) касаційне оскарження – також у порядку, передбаченому ЦПК Молдови; 5) виконання судового рішення, що набрало законної сили (ст. 32).

Закон Молдови не передбачає жодної диференціації процесуальної форми, відсутня вказівка і на письмовий характер процесу (аналогічно й цивільно-процесуальній процедурі). Окремі категорії адміністративних справ згадуються в контексті із визначенням компетенції адміністративних судів, наприклад, Апеляційною палатою Кишинєва здійснюється перевірка законності постанов ЦВК щодо порушення законодавства про вибори; Вищою судовою палатою у першій інстанції – справи щодо законності адміністративних актів індивідуального характеру, виданих парламентом, Президентом, урядом тощо.

Загальними умовами реалізації процесуальної форми у всіх досліджуваних країнах слід виділити: закріплення процесуального статусу сторін і третіх осіб (хоча із різними підходами до назв, наприклад, заявник, адресат у Латвії); детальне врегулювання інституту представництва (за виключенням Молдови); визнання суду активним суб'єктом доказування, не зв'язаного поясненнями, за-

явами, пропозиціями учасників процесу, поданими ними доказами; можливість укладання мирової угоди, ознайомлення із матеріалами справи; розмежування компетенції; наявність інституту відводу; врегулювання процесуальних строків і судових витрат, судових повідомлень і викликів; закріплення форми і змісту адміністративного позову (заяви, скарги, протесту), судових рішень (за винятком Грузії, Молдови); наявність заходів забезпечення провадження (за винятком Молдови); можливість зупинення, закриття адміністративного провадження.

Серед специфічних умов (як сприяючих, так і ускладнюючих) можна назвати: відсутність принципу презумпції вини органу публічної адміністрації (Латвія, Естонія); існування презумпції вини адміністративного органу лише у справах про визнання виданого ним акта нікчемним, недійсним або таким, що втратив силу (Грузія); обов'язкове досудове врегулювання спору по окремих категоріях справ (Литва) або попереднє оскарження адміністративного акта до вищестоящого адміністративного органу (Латвія, Грузія, Молдова); не закріпленість правил доказування (Азербайджан, Естонія, Молдова) і деталізація останніх (Вірменія, Латвія); наявність права відповідача на зустрічний позов (Азербайджан, Вірменія), заміна неналежної сторони (Вірменія); регресний позов керівника органу публічної влади до державного службовця, винного у порушенні прав особи, можливість подання адміністративного позову до конкретного державного службовця, накладення штрафних санкцій на відповідача, який вчасно не надасть суду витребувані документи (Молдова); участь прокурора (Азербайджан, Вірменія, Молдова); наявність у відповідача права на заперечення проти позову (Латвія); можливість подання фізичною, юридичною особою або прокурором заяви до суду про розслідування законності нормативно-правових актів, наділення суду не властивою йому функцією (Литва); обов'язок суду сприяти учасникам процесу в усуненні формальних порушень при поданні позову, доповненні останнього, а також обговорення з учасниками процесу фактичних і юридичних сторін справи; можливість публікації судового акта (Азербайджан); визначення лише предметної підсудності (Вірменія); виділення строків судового розгляду податкових спорів, а також порядку збирання доказів судом (Грузія); наголосення на недопустимості прийняття заочного рішення при позовному провадженні (Грузія); визначення термінів, що вживаються в законі (Латвія, Литва, Молдова), порядку фіксації судового засідання, принесення клятви заявником (Латвія); право суду накладати штрафи (Литва, Естонія); звернення до адміністративного суду із скаргою чи протестом (Естонія); обов'язок відповідача надати пояснення за поданою скаргою (Латвія, Естонія) та ін.

Спільним недоліком є відсутність прямого законодавчого закріплення в адміністративному судочинстві принципу змагальності (виключення становить АПК Грузії).

**Висновки.** Країни пострадянського простору у становленні адміністративного судочинства, як і Україна, сприйняли за основу ту чи іншу європейську модель, виділивши певні особливості, пов'язані, перш за все, із національними традиціями. Проведене дослідження засвідчує два підходи у законодавчому врегулюванні правової процедури та умов, що сприяють її реалізації, в пострадянських країнах: 1) деталізований порядок здійснення провадження в адміністративних справах і, зокрема, у так званих неонов'язкових стадіях процесу: апеляційному, касаційному оскарженні, перегляді справи за нововиявленими обставинами, що дозволяє сприймати комплексно адміністративне судочинство як самостійний інститут (Азербайджан, Вірменія, Латвія, Литва (частково), Естонія) і 2) відсутність виокремлення частин

адміністративного судочинства, викладення положень у загальному виді із вказівкою на застосування правової процедури, визначеної цивільним процесуальним законом (Грузія, Молдова). Можливості оскарження в деяких розглянутих країнах також видаються обмеженими: у Вірменії і Молдові відсутнє апеляційне оскарження, у Литві – касаційне оскарження.

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи, слід відмітити поліструктурність континентальної системи права та виокремлення його процесуальної складової, а в адміністративному судочинстві – окреслення процесуальної форми здійснення проваджень у відповідних кодифікованих актах та спеціальних законах (із варіаціями звернення до положень Конституції чи цивільного процесуального закону). Отже, відмічається відсутність єдності у поглядах і підходах законодавця до нормативно-правового викладення законодавчих положень із процесуальної форми адміністративного судочинства. При цьому слід погодитись із тими дослідниками, що констатують достатньо високий рівень вітчизняної законодавчої бази у цій сфері, врегульованість значної кількості загальних засад, важливих для забезпечення реалізації завдань адміністративного судочинства, що сприяє однаковому розумінню використаних у КАС України категорій і понять, ефективній правозастосовчій практиці, науковому вдосконаленню його положень [4, с. 124]. Диференціація процесуальної форми, відображена внесеними у чинний КАС України змінами і доповненнями, засвідчує вектор розвитку вітчизняної законодавчої бази у цьому напрямку на відміну від більшості проаналізованих країн.

Разом із тим запозиченими у вітчизняне законодавство з адміністративного судочинства розглянутих країн, на нашу думку, можуть бути: право адміністративного органу до вирішення спору в судовому засіданні прийняти новий

адміністративний акт або виконати інші дії на забезпечення вимог позивача (Азербайджан (аналогічно більшості європейських країн); підвищення відповідальності органу публічної влади за невиконання процесуальних обов'язків (щодо своєчасного надання документів, явки до суду) (країни Прибалтики, Молдова).

Але основним кроком, що розвантажив би адміністративні суди як в Україні, так і більшості досліджених країн, видається підвищення значимості попереднього розгляду адміністративної скарги і вжиття заходів для розв'язання публічно-правового конфлікту саме на цій стадії за допомогою різного роду процедур, спрямованих на примирення сторін (зокрема, добровільне визнання органом публічної влади наявної неправомірної діяльності/бездіяльності (рішення) та виправлення помилок без проведення судових засідань).

#### Список використаної літератури:

1. Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы : Фонд Сорос Казахстан, 2012. – 800 с.
2. Об административном суде : Закон Республики Молдова от 10.02.2000 г. № 793-XIV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.refworld.org.ru>.
3. Черникова А.О. Категорія «процесуальна форма» в адміністративному судочинстві України / А.О. Черникова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2015. – № 6. – С. 47–52.
4. Романченко Е.Ю. Процесуальные функции в административном судопроизводстве: зарубежный опыт для Украины государств континентальной правовой системы / Е.Ю. Романченко // SCIENTIFIC LETTERS OF ACADEMIC SOCIETY OF MICHAL BALUDANSKY. – Koshice, Slovakia. – 2014. – Volume 2. – № 3. – P. 121–124.