

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2018-2-184-188>

Є. А. Палій, здобувач
кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗГЛЯДУ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ У СКОРОЧЕНОМУ ПРОВАДЖЕННІ В ІНШИХ КРАЇНАХ

У статті аналізується зарубіжний досвід розгляду справ адміністративної юрисдикції в інших країнах, зокрема Грузії, Литви, Естонії, Німеччини, Франції та ін., а також законодавство країн ЄС, яке заклало принципи уніфікації скорочених судових процедур. Робиться висновок про те, що скорочені судові процедури широко використовуються в судочинстві інших країн. Визначено можливість запозичення позитивного зарубіжного досвіду спрощеного судочинства до вітчизняного законодавства.

Ключові слова: суд, судочинство, скорочене провадження, адміністративний суд, адміністративне судочинство.

Ye. A. Palii. External experience of consideration of administrative jurisdiction in Ukraine's reduced proceedings

The growth of the dynamism of public relations and the increase in the number of administrative cases, which arise from similar grounds, in relations governed by a single rule of law, and in which plaintiffs claim similar claims, the heavy burden on administrative courts necessitates acceleration of administrative legal proceedings. On the other hand, the reduction of administrative proceedings is a continuation of the European procedural tradition. In addition, the processes of European integration set the priority direction for improving administrative justice in the light of Recommendations No. R (81) 7 of May 14, 1981 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on ways to simplify, accelerate and reduce the cost of litigation.

With the adoption of the new version of the Code of Administrative Justice of Ukraine, amendments were made to the procedure for consideration and resolution of certain categories of administrative cases, which according to the new CAS Ukraine should be considered in a simplified form of legal proceedings. In addition, a new institution for the consideration and resolution of typical and exemplary cases has become new to domestic legislation. Such innovations require proper scientific study, both in theoretical and in practical terms. It is also interesting to see the experience of foreign countries regarding the existence of an institution for the consideration and resolution of administrative jurisdiction in reduced proceedings.

Given the foregoing, it should be noted that the existence of simplified judicial procedures, including administrative ones, is quite well-established and necessary for the consideration of cases in a reasonable time practice. Supranational Acts of the European Union introduced unified rules for reviewing disputes in reduced proceedings within national courts. The experience of the European Union testifies that the unification of judicial proceedings is limited to the reduced forms of proceedings. This is due to the desire to build judicial procedures in such a way that as soon as possible to protect the rights violated, reduce the court costs, while ensuring compliance with the principles of fair and objective consideration and resolution of the case within a reasonable time.

In our opinion, for domestic legislation, an approach which should be considered in cases of administrative jurisdiction in the reduced proceedings may be interesting in cases where there are no legal or factual difficulties and all factual data relating to the circumstances of the case are established. Further scientific research requires the study of foreign experience in the examination of typical and exemplary cases.

Key words: court, legal proceedings, summary proceedings, administrative court, administrative proceedings.

Постановка проблеми. Зростання динамізму суспільних відносин та збільшення кількості адміністративних справ, спір у яких виникає з аналогічних підстав, у відносинах, що

© Є. А. Палій, 2018

регулюються одними нормами права та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги, значне навантаження на адміністративні суди зумовлюють потребу прискорення адміністративного судочинства. З іншого боку, скорочення процедур адміністративного судочинства є продовженням європейської процесуальної традиції. Крім того, процеси євроінтеграції зумовлюють пріоритетний напрям удосконалення адміністративного судочинства у світлі Рекомендацій № R (81) 7 від 14 травня 1981 р. Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо шляхів спрощення, прискорення та здешевлення судових процедур.

Із прийняттям нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України були внесені зміни у процедури розгляду і вирішення окремих категорій адміністративних справ, які згідно з новим КАС України мають розглядатися у спрощеній формі судочинства. Крім того, новим для вітчизняного законодавства став інститут розгляду та вирішення типових та зразкових справ. Такі новації потребують належного наукового вивчення як у теоретичному, так і в практичному аспекті. Цікавим убачається й досвід зарубіжних країн щодо існування інституту розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції у скороченому провадженні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика скорочених процедур в адміністративному судочинстві привертала увагу багатьох учених, серед яких варто виділити праці таких, як В.І. Бобрик, М.В. Вербіцька, Г.В. Власова, К.В. Гусаров, Н.А. Громошина, А.О. Загма, В.В. Комаров, Т.М. Кучер, Н.С. Карпов, В.Я. Корсун, Л.М. Лобойко, Д.Д. Луспенник, В.І. Тертишніков, О.І. Угриновська, І.В. Удальцова, С.Я. Фурса, К.А. Царегородцева, А.В. Форостяний, М.Й. Штефан, А.В. Шабалін, В.В. Ярков та ін. Однак скорочені провадження в адміністративному судочинстві майже залишаються не вивченими. Недостатня увага приділяється й зарубіжному досвіду застосування в адміністративній юстиції скорочених процедур судочинства.

Мета статті. Метою статті є дослідження законодавства інших країн, яке регулює спрощені процедури розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції у судовому порядку.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає Р. Мельник, дослідження будь-якої науково-практичної проблематики буде найбільш позитивним, якщо у процесі такої діяльності приділити увагу не тільки вітчизняному законодавству й практиці його застосування, але і сучасним досягненням науки й практики зарубіжних країн [1, с. 120]. Досвід багатьох європейських країн свідчить про те, що адміністративні суди можуть бути доступним й ефективним інструментом захисту прав, свобод та інтересів людини від порушень із боку органів державної влади й місцевого самоврядування. Тому врахування здобутків європейських держав у сфері адміністративного процесу, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, є необхідною умовою розробки й вдосконалення теоретичного й нормативного підґрунтя функціонування адміністративних судів в Україні [2, с. 100].

Світова практика пошуку шляхів спрощення судочинства передбачає значну кількість відповідних способів, методів і форм. Але слід погодитися з висловленою науковцями думкою, що далеко не всі з них, незважаючи на тривале існування в процесуально-правовій системі тієї чи іншої держави, є досить ефективними і заслуговують на пильну увагу [3].

Останнім часом проблемам спрощення судочинства приділяється увага не лише в окремих країнах, а й на міжнародному рівні, зокрема в межах права Європейського Союзу (далі – ЄС). У ЄС уже тривалий час порушується питання про необхідність реформування процесуального законодавства країн-учасниць. Ця дискусія призвела до закріплення спрощених судових процедур як на рівні права окремих країн-учасниць ЄС, так і на рівні законодавства ЄС. При цьому останні судові процедури мають характер транснаціональних, адже призначені для вирішення справ між особами різних країн-учасниць ЄС. В умовах активної європеїзації різних сфер в Україні та продовження реформування української судової влади

питання уніфікації та гармонізації процесуального законодавства держав-учасниць ЄС, а також відповідність цим процесам процесуального законодавства України набувають для нашої держави особливої актуальності [4].

Із 47 країн, що взяли участь в опитуванні СЕРЕJ, 44 використовують у своїх право-порядках спрощені провадження у цивільних справах. Найбільш популярний вид пов'язується зі стягненням безспірних грошових вимог (наприклад, *Mahnverfahren* у Німеччині або *Moneyclaim online* в Англії та Уельсі). Спрощені провадження можуть бути різних видів, наприклад, ухвалення рішення без проведення судового засідання або з проведенням останнього у кабінеті судді, ухвалення рішення суддею одноособово, спрощене рішення тощо. При цьому більше ніж у половині держав спрощені процедури у цивільному судочинстві стосуються не тільки наказів про сплату, а й проваджень за невеликими сумами. Як наслідок, у межах ЄС була розроблена спеціальна процедура *European Small Claims Procedure*, покликана спростити процедури за позовами на невеликі суми у справах із нерезидентами. Крім того, спрощені провадження можуть стосуватися вчинення дій, а також виконавчих документів, трудових, комерційних спорів [5].

І це не є випадковим, адже сьогодні багато правових актів Європейського Союзу орієнтують країни на поширення спрощених процедур розгляду судами різних категорій справ. Наприклад, у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи від 14.05.1981 № R (81) 7 «Комітет міністрів – державам-членам відносно шляхів полегшення доступу до правосуддя» і в Постанові Європейського парламенту і Ради Європейського союзу від 11.07.2007 № 861/2007 «Про встановлення європейської процедури розгляду позовів малої вартості» рекомендується державам-членам ЄС вжити необхідних заходів, щоб спростити, прискорити і здешевити судовий розгляд цивільних, торгових, адміністративних, соціальних або податкових справ, а також вжити заходів щодо неопротестованих або безперечних позовних вимог із тим, щоб остаточне рішення виносилося швидко, без непотрібних формальностей, особистих явок до суду або зайвих витрат [6].

У багатьох країнах-членах ЄС уже давно застосовується спрощений порядок розгляду так званих «малозначних» позовів, що регулюється національним процесуальним правом. Водночас критерії визначення малозначності позовів далеко не завжди пов'язані з ціною позову. Доволі часто під «малозначністю» позовів процесуальне законодавство передбачає відносну нескладність певної категорії справ. Через це спрощені судові провадження, засновані на малозначності, часто використовують вказівку на певні категорії справ. А в деяких судових провадженнях ціна позову, за якої допускається застосування спрощеного порядку, залежить від категорії справи [7].

Аналіз зарубіжного законодавства та літератури дає змогу виокремити кілька ознак спрощених проваджень. Першою є деривативний характер щодо ординарної позовної процесуальної форми. Він проявляється в тому, що всі спрощені провадження та процедури є похідними від ординарної позовної форми захисту цивільних прав та є її модифікаціями. Другою ознакою є апроксимація цивільної процесуальної форми, що полягає у заміні ординарної складної процесуальної форми більш простими та «усіченими» її аналогами. Третьою – більша доступність спрощених проваджень порівняно з ординарною формою захисту. Беручи до уваги складники доступу до суду в контексті § 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, можна сказати, що вона може проявлятися у:

- менших ставках судового збору;
- відсутності вимоги про обов'язкове професійне представництво, тобто надання можливості особі діяти без представника [5].

Четверта ознака – обмежена або специфічна дія принципів цивільного судочинства. П'ята – прискорений характер спрощених проваджень, що є наслідком впливу інших ознак [5].

Скорочені процедури публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві інших країн також мають місце у законодавстві. У різних країнах скорочене провадження називається «прискорене провадження», «спрощене провадження», наприклад в Адміністративно-процесуальному кодексі Грузії від 23.07.1999 (ст. 27-28-1), Кодексі адміністративного судочинства Республіки Вірменія від 28.11.2007 (глава 17), Адміністративно-процесуальному кодексі Естонії від 28.03.2015 (ст. 100).

Так, Адміністративно-процесуальний кодекс Грузії від 23.07.1999 передбачає три форми судочинства: звичайне, спрощене (ст. 27) та прискорене (ст. 28 та 28-1) [8].

Іспанський Закон про адміністративно-спірну юрисдикцію 1998 р. також передбачає скорочену процедуру розгляду публічно-правових спорів. Особливості цієї процедури полягають у тому, що справа слухається у суді усно і прискорено (ст. 78). Такий принциповий підхід законодавця спирається на доктринальне положення, згідно з якими усний розгляд відрізняється від письмового низкою переваг, серед яких простота і швидкість дій, що вчиняються, за обов'язкового дотримання принципу безпосередності. У законі встановлено й види публічно-правових спорів, коли справа може бути розглянута у спрощеному провадженні. Цей порядок може застосовуватися у спорах щодо проходження служби в органах публічної адміністрації (у зв'язку зі спростуванням рішень Комітету спортивної дисципліни з питань застосування спортсменами допінгу, оскарженням відмови в наданні політичного притулку, а також у позовах на суму, що не перевищує 30 000 євро [9].

У Франції чинним є Кодекс адміністративної юстиції (2001 р.), який уміщує законодавчу і регламентувальну частини. При цьому, наприклад, Книга IV Законодавчої частини Кодексу називається «Порушення справи у першій інстанції» (*L'introduction de l'instance de premier ressort*); Книга V – «Порядок прийняття судових рішень у термінових питаннях» (*Le référé*); Книга VI – «Розгляд справи в суді» (*L'instruction*); Книга VII – «Судовий розгляд» (*Le jugement*); Книга VIII – «Способи оскарження» (*Les voies de recours*); Книга IX – «Виконання рішень» (*L'exécution des décisions*). Водночас Книги IV і VI не містять законодавчих приписів, залишаючись лише назвами. Регламентувальна частина Кодексу також уміщує дев'ять Книг із тими ж назвами, але їх положення конкретизують зміст законодавчої частини, тобто встановлюють відповідну правову процедуру здійснення адміністративного судочинства [10, с. 140].

Відповідно до Адміністративно-процесуального закону Латвії від 25.10.2001, адміністративне судочинство здійснюється у формі усного та письмового провадження [11].

Адміністративно-процесуальний кодекс Естонії від 28.03.2015 також містить положення, які стосуються скороченого провадження. Так, Кодекс передбачає дві форми скороченого провадження (письмову та спрощену) [12].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Зважаючи на вищевказане, слід зазначити, що існування спрощених процедур судочинства, зокрема адміністративного, є цілком усталеною та необхідною для розгляду справ у розумний строк практикою. Наднаціональними актами Європейського Союзу введено уніфіковані правила розгляду спорів у скороченому провадженні у межах національних судів. Досвід Європейського Союзу засвідчує, що уніфікація судочинства охоплює саме скорочені форми провадження. Це зумовлено прагненням побудувати судові процедури так, щоб як у найкоротший термін здійснити захист порушеного права, зменшити судові витрати і при цьому забезпечити дотримання принципів справедливого й об'єктивного розгляду та вирішення справи у розумний термін.

На нашу думку, для вітчизняного законодавства цікавим може стати підхід, за яким слід розглядати справи адміністративної юрисдикції у скороченому провадженні тоді, коли відсутні складнощі правового чи фактичного характеру, встановлено всі фактичні дані, які стосуються обставин справи. Подальших наукових розвідок потребує дослідження зарубіжного досвіду розгляду типових та зразкових справ.

Список використаних джерел:

1. Мельник Р. Склад і основи правового становища суддів адміністративних судів Німеччини. *Право України*. 2006. № 12. С. 120–123.
2. Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу. *Юридичний журнал*. 2005. № 11. С. 100–109. URL: <https://justinian.com.ua/article.php?id=2014>.
3. Виды упрощенных судебных производств. URL: <https://www.finexg.ru/vidy-uproshhennykh-sudebnykh-proizvodstv>.
4. Бобрик В. Спрощення судового розгляду справ з невеликою ціною позову: європейський досвід і перспективи в Україні. URL: <https://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/12/2.pdf>.
5. Спрощене провадження: правова природа, ознаки, процедура. URL: https://zib.com.ua/ua/sproschene_provadzhennya_pravova_priroda_oznaki_proced.html.
6. Regulation (EC) № 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure. *Official Journal of the European Union*. 2007. L. 199/1.
7. Справка, подготовленная для Российского союза промышленников и предпринимателей компанией WBL Distribution (World Business Law), осуществляющей регулярный мониторинг законодательства 36 зарубежных юрисдикций. URL: media.rspp.ru/document/1/8/f/8bcba327f0e3b80fe6507.pdf.
8. Административно-процессуальный кодекс Грузии от 3 июля 1999 г. URL: <https://policy.mofcom.gov.cn/GlobalLaw/english/flaw!fetch.action?libcode=flaw&id=7e491250-5e5c-4fec-ad71-13b21a54d1a7&classcode=790>.
9. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718>.
10. Чернікова А. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Київський міжнародний університет. 2017. 225 с.
11. Адміністративно-процесуальний закон Латвії від 25.10.2001. URL: https://www.soros.kz/uploads/user_67/2013_07_04_02_45_58_175.pdf.
12. Адміністративно-процесуальний кодекс Естонії від 28.03.2015. URL: https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ru-seadused/%D0%90%D0%94%D1_29.03.2015.pdf