

Центр політико-правових реформ

Р. Куйбіда, В. Тимошук

**РОЗВИТОК
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ
В КРАЇНАХ КОЛИШНЬОГО
РАДЯНСЬКОГО СОЮЗУ**

Київ - 2010

УДК 342.9(47 + 57)+34.05
ББК 67.99(2)

Куйбіда Р.О., Тимошук В.П. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу. – К.: Книги для бізнесу, 2010. – 144 с.

Книжка є першим порівняльно-правовим оглядом систем адміністративної юстиції в усіх 15 державах – республіках колишнього СРСР. Інформацію подано за країнами в розрізі питань: правове регулювання (законодавчі акти); інституційна основа (суди, їхня компетенція та підсудність); процесуальна основа (особливості судочинства в адміністративних справах). Враховуючи прямиий вплив на адміністративне судочинство, значну увагу в дослідженні приділено також питанням загальної адміністративної процедури.

Видання розраховано на всіх, хто цікавиться адміністративним правом та механізмами адміністративної юстиції, зокрема науковців, викладачів, студентів, політиків та нормопроєктуальників.



**Це видання здійснене завдяки
фінансовій підтримці
Координатора проєктів ОБСЄ в Україні**

ISBN 978-611-541-006-4

© Куйбіда Р.О., Тимошук В.П., 2010

*Наявність адміністративної юстиції
є критерієм правової держави.
У правовій державі праву підпорядковуються
політичні та адміністративні органи,
а їхні рішення можна оскаржувати в суді.
Водночас авторитарна держава майже
не допускає можливості оскаржувати рішення
її органів влади.*

*Жак Вігье,
«Адміністративна юстиція»*

ЗМІСТ

| | |
|------------------------|----------|
| ВСТУП | 6 |
|------------------------|----------|

ЧАСТИНА I

| | |
|---|----------|
| ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА | 9 |
|---|----------|

| | |
|--|---|
| ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ | 9 |
|--|---|

| | |
|---|----|
| ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ | 16 |
|---|----|

| | |
|---------------------------------|----|
| ПРАВА ПРИВАТНОЇ ОСОБИ | 18 |
|---------------------------------|----|

| | |
|--------------------------------|----|
| ЗАІНТЕРЕСОВАНА ОСОБА | 20 |
|--------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| ПРОВАДЖЕННЯ З ІНІЦІАТИВИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОРГАНУ | 22 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ | 23 |
|---|----|

| | |
|-------------------------------|----|
| АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ. | 26 |
|-------------------------------|----|

| | |
|--------------------------------------|----|
| АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ | 31 |
|--------------------------------------|----|

| | |
|--|----|
| ВИТРАТИ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ | 34 |
|--|----|

ЧАСТИНА II

| | |
|---|-----------|
| ДЕРЖАВИ ЗІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИМ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДОЧИНСТВОМ | 35 |
|---|-----------|

| | |
|-----------------|----|
| ЛИТВА | 35 |
|-----------------|----|

| | |
|----------------------|-----|
| ЕСТОНІЯ | .44 |
| ЛАТВІЯ. | .50 |
| УКРАЇНА | .55 |
| МОЛДОВА | .67 |
| ГРУЗІЯ | .74 |
| ВІРМЕНІЯ | .82 |
| АЗЕРБАЙДЖАН. | .87 |

ЧАСТИНА ІІІ

**ДЕРЖАВИ, В ЯКИХ АДМІНІСТРАТИВНЕ
СУДОЧИНСТВО ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ В РАМКАХ
ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУ. 95**

| | |
|-----------------------|------|
| РОСІЯ | .95 |
| БІЛОРУСЬ | .103 |
| КАЗАХСТАН. | .110 |
| КИРГИЗСТАН. | .116 |
| УЗБЕКИСТАН | .122 |
| ТАДЖИКИСТАН. | .126 |
| ТУРКМЕНІСТАН. | .132 |

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ 137

ВСТУП

Запровадження і розвиток адміністративної юстиції в незалежних державах, що виникли на теренах колишнього Радянського Союзу, відбуваються в контексті заходів, пов'язаних з переходом від тоталітарних методів управління до демократичних.

Зазвичай адміністративне судочинство запроваджується після того, як прийняті акти про адміністративну процедуру, тобто після унормування діяльності самих органів публічної адміністрації у її відносинах з приватними особами. Подекуди це робиться одночасно. У рідкісних випадках (наприклад, в Україні) адміністративне судочинство впроваджують не очікуючи прийняття адміністративно-процедурних законів.

Першими адміністративне судочинство на межі двох тисячоліть запровадили в країнах Балтії. У Литві, Естонії, Латвії діють адміністративні суди. Створена та удосконалюється необхідна законодавча база їхньої діяльності.

Майже одночасно з балтійськими країнами прийнято Адміністративно-процесуальний кодекс у Грузії. Адміністративні справи розглядають загальні суди. Також у Верховному суді Грузії створена палата в адміністративних справах.

Тоді ж Закон «Про адміністративні суди» прийнято в Молдові. По суті це адміністративно-процесуальний закон. Адміністративні справи розглядають спеціалізовані колегії загальних судів, які в процесуальному сенсі є адміністративними судами. Водночас сьогодні активно обговорюється варіант створення окремих адміністративних судів.

В Україні ідея створення адміністративних судів була закріплена ще в Концепції судово-правової реформи 1992 р., але рішення про це прийнято лише Законом «Про судоустрій України» 2002 р. У 2005 р. в Україні прийнято і введено в дію Кодекс адмі-

ністративного судочинства. Протягом 2002 - 2009 р. була сформована система адміністративних судів.

Адміністративно-процесуальний кодекс набрав чинності у Вірменії. Там вже кілька років створений і функціонує Адміністративний суд Вірменії. В Азербайджані в 2009 р. теж прийняли Адміністративно-процесуальний кодекс. Адміністративні суди створюються на основі економічних судів і очікується, що починають свою діяльність з 2011 р.

Таким чином, у країнах Балтії, Кавказу, в Україні та Молдові інститут адміністративної юстиції активно розвивається. Водночас у решті країн колишнього СРСР (Росія, Білорусь, країни Центральної Азії) цей інститут поки що не знайшов достатнього процесуального та організаційного оформлення.

Велику увагу ми приділяли і приділяємо вивченню досвіду західних держав¹, але для визначення прогресу України цікавим виявилось звернутися до досвіду держав, з якими раніше Україна ділила місце у Радянському Союзі. Тож ця книжка є першим порівняльно-правовим оглядом систем адміністративної юстиції в усіх 15 державах - республік колишнього СРСР.

Першу частину дослідження (автор В.Тимошук) присвячено законодавчому регулюванню адміністративної процедури, оскільки її (адміністративну процедуру) можна розглядати як механізм, що має прямий вплив на адміністративну юстицію. Адже від ефективності окремих інститутів адміністративно-процедурного законодавства та якості роботи органів публічної адміністрації залежить рівень «завантаженості» адміністративних судів. Зважаючи на те, що адміністративна процедура не

¹ Див. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.; Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б. Колушко, р.О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – 536 с.

є сутнісною складовою адміністративної юстиції, інформацію подано в узагальненому вигляді і систематизовано лише за інститутами, а не країнами. Крім того, основний акцент зроблено саме на тенденціях розвитку адміністративно-процедурного законодавства.

Друга частина огляду присвячена державам, в яких запроваджено спеціалізоване адміністративне судочинство (Литва, Естонія, Латвія, Україна, Молдова, Грузія, Вірменія, Азербайджан). У третій частині представлено досвід країн, в яких адміністративне судочинство здійснюється в рамках цивільного процесу або в інших його різновидах (Росія, Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан). Досвід кожної країни у цих двох частинах (автор Р.Куйбіда) розкривається з таких питань: акти законодавства, що регулюють сферу адміністративної юстиції; суди, уповноважені розглядати адміністративні спори, їхня компетенція та підсудність; особливості судочинства в адміністративних справах, зокрема, питання про обов'язковість адміністративного оскарження перед зверненням до суду, строки звернення до суду, склад суду, заходи тимчасового захисту, які він може застосувати, обов'язки щодо доказування, можливі рішення суду та їх виконання.

ЧАСТИНА І.

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Діяльність публічної адміністрації та її відносини з громадянами на законодавчому рівні до першої чверті ХХ-го століття практично не регулювалися. Але в деяких державах Європи в процесі становлення адміністративної юстиції почало розвиватися і адміністративно-процедурне законодавство. При цьому в більшості країн було обрано напрям систематизації законодавства про адміністративну процедуру в єдиному акті (з найбільш відомих винятків можна назвати Францію, хоча і в цій країні наприкінці 1990-их розробили відповідний кодифікований законопроект).

За хронологією можна умовно виділити кілька хвиль систематизації законодавства про адміністративну процедуру в зарубіжних країнах. Перші адміністративно-процедурні законодавчі акти були прийняті в Австрії (1925 р.), Польщі і Чехо-Словаччині (1928 р.), Югославії (1930 р.).

Друга хвиля прийняття загальних законів про адміністративну процедуру почалася з середини ХХ-го століття. Так у США закон про адміністративну процедуру був прийнятий в 1946 р., в Угорщині – в 1957 р., в Іспанії – в 1958 р. Нові редакції законодавчих актів у цій сфері були прийняті в Югославії (1956 р.) і Польщі (1960 р.).

Наступний етап кодифікаційних робіт відзначився прийняттям адміністративно-процедурних законів у ФРН (1976 р.), Бол-

гарії (1979 р., нова редакція – 2006 р.), Польщі (нова редакція – 1980 р.), Данії (1985 р.), Італії (1990 р.), Австрії (1991 р. – нова редакція), Португалії (1991 р.), Нідерландах (1992 р., з подальшими доповненнями), Японії (1994 р.), Греції (1999 р.) та ін.

На території колишнього СРСР більшість країн також вже прийняли закони про адміністративну процедуру. Крім держав Балтії (наприклад, Закон Естонії про адміністративну процедуру від 6 червня 2001 р.; Адміністративно-процесуальний закон Латвії від 25 жовтня 2001 р.), це також: Грузія (Загальний адміністративний кодекс Грузії від 25 червня 1999 р.); Казахстан (Закон про адміністративні процедури від 27 листопада 2000 р.); Вірменія (Закон про основи адміністративної діяльності та адміністративне провадження від 18 лютого 2004 р.); Киргизстан (Закон про адміністративні процедури від 1 березня 2004 р.); Азербайджан (Закон про адміністративне провадження від 21 жовтня 2005 р.); Таджикистан (Кодекс адміністративних процедур від 5 березня 2007 р.); Білорусь (Закон про основи адміністративних процедур від 28 жовтня 2008 р.). Можна констатувати, що на сучасному етапі розвитку цих країн особливий вплив на підготовку законодавства про адміністративну процедуру має відповідна доктрина і законодавство ФРН, а також деяких інших країн, орієнтованих на німецьке адміністративне право.

Слід вказати, що часто ці закони відрізняються за назвою. Рідше, навпаки – при схожій назві – за предметом правового регулювання. Існують різні підходи до систематизації адміністративно-правових норм, що впливає не обсяг предмету правового регулювання. Закони деяких країн включають не лише адміністративно-процедурну частину, але й процедуру судового оскарження адміністративних актів (наприклад, адміністративно-процесуальний закон Латвії). Але так само слід зазначити, що за обсягом прав приватної особи у відносинах з адміністративними

органами всі закони мають більше спільного, ніж принципових змістовних відмінностей. У цьому сенсі можна говорити не лише про європейські, але і загальноєвропейські (практично – світові) стандарти адміністративної процедури.

Можна також відзначити, що спроби розроблення адміністративно-процедурних законів робилися не лише в названих республіках колишнього СРСР, але і в інших країнах – в Україні, Російській Федерації, Узбекистані. Можливо, в цих державах поки не вистачає достатнього розуміння важливості саме законодавчого регулювання відповідних відносин між державою (публічною адміністрацією) та приватними особами, хоча розроблені законопроекти в цілому відповідають основним стандартам справедливої адміністративної процедури. Також однією з причин повільного просування відповідного законопроекту, наприклад, в Україні є проблеми теоретичного характеру, тобто недостатня розробленість багатьох питань у науковому плані.

Насамперед слід констатувати, що закони про адміністративну процедуру регулюють відносини між адміністративними органами і приватними (фізичними або юридичними) особами з приводу прийняття адміністративного акта. Звичайно, це дещо спрощена формула. Можна додавати в цей перелік і питання оскарження адміністративних актів, припинення їх дії тощо, хоча ці стадії і дії фактично здійснюються через прийняття нових адміністративних актів. Не можна також забувати про стадію виконання адміністративних актів, зокрема, примусового. У країнах, де застосовується інститут адміністративних (або публічно-правових) договорів, адміністративно-процедурні закони поширюються і на цю сферу (як це зроблено в Естонії чи Грузії). А в законах Вірменії та Латвії ще врегульовані і відносини щодо відшкодування шкоди, завданої адміністративною діяльністю (ст. 95-108 Закону Вірменії, ст. 92-97 Закону Латвії).

У будь-якому випадку більшість законів пострадянських країн про адміністративну процедуру досить коректно і чітко визначають предмет свого регулювання (див., наприклад, ст. 1 законів Азербайджану, Вірменії).

При визначенні сфери дії законів про адміністративну процедуру за колом суб'єктів особливу увагу слід також звернути на «функціональну» характеристику категорії «адміністративний орган». Тобто до адміністративних органів належать не лише «статутні» органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, але й будь-які інші суб'єкти (в т.ч. фізична або юридична особа), уповноважені приймати адміністративні акти (див., наприклад, ст. 2 Закону Азербайджану).

Структури законів, що регулюють адміністративну процедуру, в різних країнах мають багато варіацій. Але водночас в усіх цих законах можна знайти і багато спільного. Наприклад, на рівні загальної структури практично в усіх законах країн Кавказького регіону спочатку виділяються загальні положення (де викладається предмет і сфера дії законів, дається визначення основних термінів), далі викладаються принципи адміністративної процедури, визначається статус учасників. Сам хід адміністративного провадження може по-різному розміщуватися в законах, але знову ж таки, цей структурний розділ є одним з обов'язкових. Усіх закони містять розділи, присвячені адміністративному акту (форма, реквізити, порядок ознайомлення, вступу в силу тощо), адміністративному оскарженню і виконанню адміністративних актів. Фактично, це обов'язкові складові адміністративно-процедурних законів.

Звичайно ж, в усіх державах є і свої особливості у структуруванні текстів таких законів. Часто це пов'язано з тим, що норми про адміністративну процедуру включаються до законодавчих актів з більш широким предметом регулювання. Наприклад, За-

гальний адміністративний кодекс Грузії включає і положення про свободу інформації (зокрема, про доступ до публічної інформації та захисту персональних даних), а також про порядок прийняття «нормативних адміністративно-правових актів». Законом Литви «Про провадження в адміністративних справах» від 14 січня 1999 р. (у редакції 2000 р. з наступними змінами), крім адміністративного судочинства, врегульовано загальний досудовий порядок розгляду скарг на індивідуальні адміністративні акти або дії (бездіяльність) адміністративних органів. Як вже згадувалося, Адміністративно-процесуальний закон Латвії включає не лише адміністративно-процедурну частину, а й адміністративне судочинство (з оскарженням в усіх судових інстанціях).

Подібні прецеденти є і в країнах «старої» демократії. Наприклад, Положення про адміністративні суди ФРН регламентує не лише адміністративне судочинство, а й порядок подання та розгляду заперечень на адміністративні акти в адміністративному порядку (адміністративне оскарження). Одним з найбільш комплексних зарубіжних законодавчих актів у сфері адміністративного права є Акт загального адміністративного права Нідерландів. Останній в ході свого розвитку, починаючи з 1992 р., сьогодні включає регулювання дуже широкої сфери відносин (починаючи питань адміністративної процедури та адміністративної юстиції і закінчуючи прийняттям «правил» (інструкцій), порядком мандатування і делегування повноважень тощо). 50-річний досвід розроблення цього законодавчого акта дозволяє оцінювати його як однозначно успішний. Водночас для пострадянських країн регулювання цих питань окремими законами видається більш реалістичним і практичним в середньостроковій перспективі.

З огляду на наведені загальні для більшості країн інститути законів про адміністративну процедуру і буде викладено подальший огляд. Але перед тим слід звернути увагу на ключові терміни.

При знайомстві із законодавством про адміністративну процедуру в пострадянських країнах стає очевидним, що юридична термінологія використовується дуже неоднаково. Наприклад, навіть такі базові конструкції як «адміністративна процедура (процедури)», «адміністративний процес», «адміністративне провадження» використовуються в різній інтерпретації. Можливо, питання термінології може здаватися і непринциповим, бо в багатьох випадках це дійсно предмет наукової домовленості, національної традиції тощо. Але все ж, не можна не визнати, що багато правових категорій на сучасному етапі розвитку правової доктрини мають досить визначений зміст. Враховуючи також факт інтеграції правових систем країн різних правових сімей, можна стверджувати, що наприклад, в країнах Європи виробляються загальні (або домінуючі) підходи до розуміння правових понять і їх використання. В аналізованій сфері принципово важливо, на наш погляд, не ототожнювати категорії «адміністративний процес» і «адміністративна процедура», бо перший стосується адміністративного судочинства (юстиції), а другий діяльності органів публічної адміністрації. Ми підтримуємо підхід, за яким діяльність адміністративного органу з розгляду справи та прийняття адміністративного акта – це «адміністративне провадження», а нормативна (законодавча) модель такого провадження – це «адміністративна процедура». Обґрунтованим видається використання категорії «адміністративна процедура» саме в однині (тобто не «процедури»). Оскільки в іншому випадку відбувається ототожнення категорії «процедура» зі «стадіями» та іншими елементами процедури (наприклад, адміністративне оскарження, виконання адміністративного акта тощо – це всього лише стадії єдиної процедури, однієї справи).

Також слід звернути особливу увагу на категорію «адміністративний акт». У доктрині та законодавстві більшості країн ця

конструкція використовується для позначення виключно індивідуальних правових актів публічної адміністрації (але не нормативних). Передусім це пов'язано з тлумаченням принципу розподілу влади, за яким прийняття правових норм (тобто видання нормативних актів) – це прерогатива законодавчої влади, а не виконавчої (адміністративної). Тому здається дуже дискусійним підхід деяких країн (наприклад, Грузії) щодо використання конструкції «нормативний адміністративно-правовий акт». Та й саме означення «правовий» теж сумнівне, оскільки публічна адміністрація може помилятися, приймаючи іноді і протиправні (тобто неправові) акти.

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

У пострадянських державах в законах про адміністративну процедуру велика увага приділяється принципам адміністративної процедури. Це дійсно дуже важливий елемент побудови повноцінної та ефективної системи правового регулювання. Саме принципи дозволяють правильно застосовувати законодавство на практиці, і особливо – заповнювати його прогалини.

Практично у всіх законах країн колишнього СРСР закріплено кілька загальних принципів (хоча в назвах і можуть бути відмінності): законності, рівності перед законом, пропорційності (відповідності), обмеження дискреційних повноважень. Цікавою особливістю законів Азербайджану та Вірменії є наявність такого принципу як «більше включає в себе менше». Дуже важливим принципом адміністративної процедури є принцип економічності (ст. 11 Закону Вірменії), який до того ж ще окремо розкривається через обов'язок швидкої дії адміністративного органу (ст. 36 згаданого Закону). Також як позитив, слід відзначити наявність у Кодексі Грузії таких принципів як неупередженість, гласність і право сторони на представлення власних міркувань (тобто право бути вислуханим). Ці положення дійсно мають фундаментальне значення для справедливого і законного вирішення адміністративної справи.

Визначення більшості з названих принципів загалом відповідає розумінню і в інших країнах, зокрема в державах «старої» демократії в Європі. Найкраще це проілюструвати на такому новому для права наших країн принципі як пропорційність (відповідність). У законах країн колишнього СРСР при розкритті цього принципу акцент робиться на тому, що при прийнятті адміністративного акта слід дотримуватися балансу приватних інтересів особи і публічних інтересів, а адміністративний орган має дотри-

муватися мети повноваження (зокрема, дискреційного). Також слід враховувати будь-які негативні наслідки втручання адміністративного органу у права та інтереси фізичної або юридичної особи. У цій частині закони базуються на положеннях Рекомендації Ради Європи № R80 (2) щодо виконання дискреційних повноважень адміністративними органами.

ПРАВА ПРИВАТНОЇ ОСОБИ

Наступним за важливістю елементом для правового регулювання адміністративної процедури є статус приватної особи, і, особливо, її права у відносинах з адміністративними органами.

Можна по-різному підходити до статусу положень про право особи бути заслуханою: вважати його принципом або складовою принципу більш високого рівня (наприклад, «принцип участі»). У будь-якому випадку, важливо констатувати, що в адміністративно-процедурних законах обов'язково закріплено цей право-принцип.

Право на участь передбачає обов'язки адміністративного органу повідомляти заінтересованих осіб про початок провадження (ст. 35 Закону Вірменії), залучати особу на підставі клопотання такої особи (ст. 95 Кодексу Грузії), право особи представити докази і обов'язок органу розглядати клопотання особи про дослідження доказів (ст. 98 Кодексу Грузії). Також і в Азербайджані, і Вірменії адміністративний орган зобов'язаний перед прийняттям адміністративного акта повідомити заінтересованих осіб про обставини у справі, про передбачені дії, заслухати їхню думку (ст. 21 Закону Азербайджану, ст. 38 Закону Вірменії). Перелік винятків із правила дається в цих же статтях законів: наприклад, право бути вислуханим особі може не надаватися, якщо приймається сприятливий для неї адміністративний акт, що не зачіпає прав та інтересів інших осіб, або необхідним є негайне прийняття акта тощо.

Не менш важливими в цьому контексті є інші права особи, зокрема, право на доступ до матеріалів адміністративного провадження (див., наприклад, ст. 39 Закону Вірменії); право на представництво, на допомогу адміністративного органу. Регламентація цих прав в адміністративно-процедурних законах країн колишнього СРСР у цілому також відповідає Рекомендації Ради

Європи № (77) 31 про захист особи щодо актів адміністративних органів.

Позитивом такого законодавства є те, що ці права особи в багатьох випадках визначають і механізми їх реалізації. Хоча в деяких країнах окремі механізми можна було б регламентувати і більш детально. Наприклад, у питанні ознайомлення з матеріалами справи можна було б вказати, де здійснюється таке ознайомлення (наприклад, в приміщенні адміністративного органу та в присутності посадової особи), які можливі винятки з цього правила тощо (див., наприклад, регулювання у ст. 37 Закону Естонії).

Також важливим правом приватної особи є право на представництво. Усі адміністративно-процедурні закони передбачають можливість приватної особи діяти в адміністративному провадженні через представника. Але в частині оформлення представництва більшість законів роблять акцент на нотаріально посвідчену довіреність або відсилають до норм цивільного права. При цьому потрібно пам'ятати, що виготовлення нотаріальної довіреності – це додаткові витрати приватної особи. Тому видається дуже конструктивною норма Адміністративно-процесуального кодексу Латвії, за якою фізична особа може уповноважити свого представника в усній формі в установі, а установа оформляє це повноваження письмово (ст. 38).

Корисними нормами є і вимоги законів щодо надання адміністративними органами допомоги учасникам провадження (див., наприклад, ст. 40 Закону Вірменії). Тобто адміністративний орган зобов'язаний давати фізичним особам роз'яснення про їхні права та обов'язки, сприяти оформленню заяви та доданих до неї документів, а за можливості – складати їх.

ЗАІНТЕРЕСОВАНА ОСОБА

Важливим досягненням адміністративно-процедурного законодавства країн колишнього СРСР є поява ще одного суб'єкта у відносинах з адміністративними органами – так званих «заінтересованих осіб» (або «третіх осіб»), тобто осіб, на права та інтереси яких може вплинути адміністративний акт. Іноді, що-правда, закони різних країн використовують свою термінологію (можливо, також мають місце труднощі перекладу) і статус учасників розмежовується недостатньо чітко. Наприклад, у Законі Азербайджану категорія «заінтересована особа» поширюється і на «адресата» і на, власне, «заінтересованих осіб». Але в будь-якому випадку важливо, що законодавець приділяє увагу необхідності захисту прав та інтересів приватної особи, яка не є безпосереднім адресатом адміністративного акта. Гарним прикладом у регулюванні цього питання видається підхід Вірменії, де чітко розмежовують поняття «адресат» і «треті особи» (ст. 21 Закону Вірменії) (хоча сам термін «треті особи» більш властивий цивільному процесуальному праву і не зовсім влучно відображає характер стосунку цих суб'єктів до справи). Розмежування адресата та заінтересованих осіб особливо чітко проявляється в заявних провадженнях. Наприклад, одна особа бажає отримати дозвіл на будівництво, а одна або декілька інших осіб заперечують проти надання такого дозволу, бо будівництво нового будинку втручається в їхні інтереси (на гарний краєвид з вікна, на освітлення, на наявність місця для прогулянок тощо). Очевидно, що їхні інтереси, а, значить, і статус – різні.

У будь-якому випадку законодавство переважної більшості країн (можливо, певний виняток залишається за Законом Білорусі) захищає цю категорію суб'єктів – «заінтересованих осіб». Незаперечність користі виділення такої категорії суб'єктів адміністративно-процедурних відносин можна проілюструвати

на негативному досвіді Україні, де до сьогодні навіть у будівельному законодавстві не передбачено залучення до процедури видачі дозволів на будівництво осіб, на права та інтереси яких буде впливати таке будівництво. Як наслідок, частими є факти конфліктного розвитку подій біля нових будівельних об'єктів.

ПРОВАДЖЕННЯ З ІНІЦІАТИВИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОРГАНУ

Досягненням країн, що прийняли закони про загальну адміністративну процедуру, є окрема увага до такого виду адміністративної діяльності як прийняття адміністративних актів з власної ініціативи публічної адміністрації (тобто без заяви приватної особи). Для пострадянських країн це принципова новація, оскільки у правовій науці СРСР цій проблемі увагу взагалі не приділяли. Як наслідок, усі наші держави, маючи певне уявлення про проблематику розгляду звернень громадян, не приділяли належної уваги тим відносинам, коли ініціатива прийняття адміністративного акта виходить від адміністративного органу. Тепер законодавство дає правові інструменти для захисту і в таких ситуаціях через покладання на адміністративний орган обов'язків: інформувати потенційного адресата та / або заінтересованих осіб про ініціювання відповідного провадження, про проект рішення, про право представити свою позицію тощо.

Дуже важливо, під кутом зору правового регулювання, що провадження починається вже самим фактом дії (дій) з боку адміністративного органу (див., наприклад, ч. 3 ст. 30 Закону Вірменії). Але найкраще це правило відображено в Законі Азербайджану (ч. 3 ст. 28), оскільки факт відкриття (початку) провадження пов'язаний навіть не з днем, а самим моментом вчинення першої дії щодо відповідної особи (аналогічно це питання врегульовано і в Законі Естонії). Це означає, що вже з моменту першої дії адміністративного органу приватна особа має право використовувати весь інструментарій справедливої адміністративної процедури.

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Серцевиною адміністративного провадження є активна фаза, тобто період дій адміністративного органу з підготовки та розгляду адміністративної справи. В абсолютній більшості адміністративно-процедурні закони країн колишнього СРСР у цій частині дуже подібні. Як правило, завжди детальна увага приділяється питанням форми і змісту заяви приватної особи, порядку її подання, порядку усунення недоліків заяви, порядку переадресування (у разі подання до неповноважного органу), витребування додаткових документів тощо.

При цьому можна зауважити, що в більшості країн акцент робиться на письмову форму заяви, дається перелік обов'язкових реквізитів заяви. Також пріоритетним вважається найпростіше провадження, тобто без залучення інших учасників та осіб, що сприяють розгляду справи (свідків, експертів тощо), а також інших «ускладнень». І як уже згадувалося, корисною видається формула ст. 36 Закону Вірменії, за якою адміністративний орган має здійснювати адміністративне провадження без його ускладнень, без додаткових слухань, експертизи або проведення огляду, якщо немає необхідних причин для з'ясування фактичних обставин у справі.

Незважаючи на те, що види адміністративної процедури рідко прямо зафіксовані на законодавчому рівні, але в залежності від рівня складності фактично завжди існує поділ на просту і більш формальну процедури. Яскравим прикладом нормативної диференціації є Загальний адміністративний кодекс Грузії, в якому законодавчо, крім «простого провадження», окремо виділяють ще два види провадження: «формальне провадження» (передбачає залучення заінтересованих осіб, проведення слухання та інші додаткові дії), і «публічне провадження» (коли слід

публічно повідомляти громадськість і про провадження, і про його перебіг, і про результати). Цікаво, що Кодекс Грузії чітко визначає сфери питань, при вирішенні яких застосовується публічне адміністративне провадження (зокрема, при розпорядженні державною або муніципальною власністю, наданні природоохоронних дозволів та дозволів на будівництво, стандартизації та розподіленні телекомунікаційних частот). Відомо, що однією з перших держав, яка використала законодавчу диференціацію різних видів адміністративної процедури за рівнем її складності та відкритості, були Нідерланди.

При цьому, що стосується так званого формального провадження, і, особливо, проведення «слухання», слід зазначити, що цей механізм, незважаючи на уявну складність, насправді спрощує вирішення справи. Адже в одному місці і в один час адміністративний орган має можливість заслухати позиції всіх учасників та осіб, які сприяють розгляду справи. Тобто за короткий час можна вирішити потенційно конфліктну ситуацію. Крім того, такий розгляд справи є максимально відкритим. У цій частині, на жаль, закони не всіх країн передбачили механізм «слухання».

Безумовно, детально розписана процедура є гарантією прозорого та ефективного розгляду справи. І якщо деякі розвинуті країни можуть обходитися мінімумом норм (навіть норм-принципів), покладаючись на традиції і високий рівень правової культури, то нашим країнам дійсно необхідна більш детальна регламентація. І як уже згадувалося, особливо важливою частиною такого регулювання є механізми реалізації прав приватної особи в адміністративній процедурі, спрямовані на її активну роль. Йдеться про права: бути вислуханим (представити свою позицію), на доступ до матеріалів справи, на представництво і допомогу та ін.

Ми вже згадували серед принципів адміністративної процедури принцип неупередженості. Усі аналізовані закони, незалежно від того чи фіксують вони цей принцип чи передбачають його фактично, закріплюють правила про самовідводи та відводи посадових осіб адміністративного органу. Тобто посадова особа, яка має особисту заінтересованість у результатах розгляду справи, не може брати участь в адміністративному провадженні (див., наприклад, ст. 22 Закону Азербайджану). При цьому в більшості законів досить детально перераховано підстави для самовідводів та відводів, а також урегульовано порядок розгляду питання про відвід / самовідвід (ст.ст. 42 і 44 згаданого Закону).

АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ

Обов'язковою для абсолютної більшості адміністративно-процедурних законів країн колишнього СРСР є наявність окремого розділу, присвяченого питанню адміністративних актів. Тут особливо відчувається вплив німецької адміністративно-правової доктрини, що абсолютно виправдано, оскільки саме в Німеччині «адміністративний акт» є однією з центральних і дійсно дуже доботно розроблених категорій.

У законах викладено положення про поняття і форму (форми) адміністративного акта, вимоги до письмового адміністративного акта, зобов'язання адміністративного органу щодо обґрунтування адміністративного акта, порядок повідомлення про прийняття адміністративного акта та його вступу в силу. Слід відзначити позитив вірменського і азербайджанського законів, які дають законодавче визначення «сприятливого» і «обтяжливого» адміністративного акта. Для України такі положення також можуть бути дуже корисні, оскільки характер майбутнього адміністративного акта істотно впливає на обсяг дій, що їх має вжити адміністративний орган (наприклад, в частині заслуховування адресата і заінтересованих осіб, обґрунтування адміністративного акта).

Принципово важливими є й кілька інших новацій для законодавства пострадянських країн. Найбільш значущою, звичайно ж, є вимога про обґрунтування адміністративного акта, що піднімає на новий рівень можливість законного, справедливого та прозорого вирішення адміністративних справ. Це положення також є загальноновизнаним для справедливої адміністративної процедури. Публічна адміністрація зобов'язується обґрунтовувати адміністративні акти, зокрема, несприятливі. Винятки з правила про обґрунтування адміністративного акта також типові для більшості законів: якщо сприятливий для приватної особи акт не зачіпає прав та інтересів

інших осіб; якщо адміністративний орган приймає аналогічні акти стандартизованої форми у великій кількості тощо.

Новаційним для більшості країн колишнього СРСР став новий підхід до вступу в силу адміністративного акта (набрання ним чинності). Якщо раніше вважалося, що індивідуальний акт набирає чинності з моменту його прийняття (таке правило досі домінує в законодавстві України і закріплено, наприклад, в Законі Білорусі – ст. 28), то, безумовно, більш обґрунтованим є правило про набрання ним чинності з моменту його доведення до відома адресата (та / або іншій особі, чії права та інтереси зачіпаються цим актом). Такий підхід сприяє більш ефективному захисту прав приватних осіб, оскільки їх буде поінформовано про нову правову ситуацію, а також, за необхідності, вони зможуть своєчасно скористатися інструментами правового захисту. При цьому дуже важливо передбачати в законах чіткий порядок повідомлення про прийняття адміністративного акта і презумпції, які визначають момент ознайомлення особи (осіб) з адміністративним актом.

Важливою вимогою до адміністративного акта є норма про обов'язкове зазначення в адміністративному акті порядку його оскарження. Цей припис, що давно застосовується в правосудді, також спрямовано на посилення правового захисту приватних осіб, і може впливати на обчислення строків оскарження такого акта.

Досягненням країн колишнього СРСР є також законодавче врегулювання питань, що раніше обговорювалися лише на рівні юридичної науки. Зокрема, це стосується поняття «нікчемний адміністративний акт» (в текстах законів деяких країн використовується конструкція «недійсного адміністративного акта», хоча вона, на наш погляд, менше підходить до характеристики цього правового явища). Підходи більшості наших країн щодо визна-

чення нікчемного адміністративного акта, тобто акта, який взагалі не має юридичної сили з моменту прийняття, дуже схожі і стосуються очевидних помилок такого акта. Як правило, серед підстав для нікчемності адміністративного акта перераховано випадки, коли з акта не зрозуміло, який орган його прийняв, або ж акт прийнято вочевидь неповноважним органом (ці норми відображені в законах більшості країн); виконання акта є неможливим з фактичних причин; виконання акта спричинить вчинення кримінального правопорушення (закони Грузії, Естонії) тощо.

Для визнання акта нікчемним жодної процедури, як правило, не потрібно, але в наших країнах приватним особам надається можливість звернення до органів влади за визнанням акта нікчемним, що теж абсолютно виправдано.

Принципово новим питанням, пов'язаним з адміністративними актами, є сфера дострокового припинення дії адміністративного акта. Не акцентуючи увагу на використанні різної термінології («скасування», «відкликання», «визнання недійсним», «визнання таким, що втратив чинність»), слід підкреслити те, що ці питання законодавчо врегульовані в більшості адміністративно-процедурних законів країн колишнього СРСР. Ці правила вкрай важливі, оскільки спрямовані на мінімізацію необмеженої діяльності публічної адміністрації з невиправданого скасування адміністративних актів. Наприклад, в Україні досі зустрічаються випадки звільнення державного службовця з посади через скасування первинного рішення про його призначення. Та й в інших ситуаціях публічна адміністрація вважає своє право на скасування раніше прийнятого рішення практично необмеженим (наприклад, бувають випадки скасування рішень про дозвіл на будівництво або про виділення земельної ділянки у власність тощо), трактуючи його через повноваження на «прийняття рішення з питань ...».

У правовій державі, як відомо, адміністративний акт після закінчення строку на його оскарження має залишатися стабільним. Підстави для його скасування повинні бути визначені так само чітко, як і процедура. І тут також слід відзначити позитивний вплив німецького досвіду. Незважаючи на те, що країни колишнього СРСР у різному обсязі врегулювали ці питання, але в будь-якому випадку увага звертається на такі моменти як: правомірність / протиправність адміністративного акта; характер адміністративного акта (сприятливий або обтяжливий); необхідність зворотної сили рішення про скасування / або дія лише на майбутнє, і звичайно ж – питання «захисту довіри» приватної особи. Останній інститут також запозичено з досвіду Німеччини і ґрунтується він на тому, що довіра приватної особи стосовно незмінності адміністративного акта може переважати публічний інтерес, пов'язаний з його скасуванням. Тобто навіть у разі виявлення порушення закону, акт може бути залишено в силі, враховуючи права та інтереси особи. Або ж особі має бути відшкодовано шкоду, пов'язану зі скасуванням такого адміністративного акта.

Ще одним цікавим моментом є врегулювання питання про строк дії адміністративного акта. Дуже детально це питання прописане в Законі Вірменії (ст. 61). Адміністративний акт, прийнятий на певний строк, діє до його закінчення. Адміністративний акт, прийнятий на невизначений строк, діє доти, поки його не замінено іншим актом або не визнано таким, що втратив чинність. Але особливо корисними видаються норми ч. 2 ст. 61 згаданого Закону, згідно з якими, якщо вирішення певного питання пов'язане із вчиненням певної дії або з настанням події, то такий акт вичерпує себе в момент настання цієї умови. Така норма не дозволяє ревізувати адміністративні акти, що вичерпали себе, тобто акти які виконані і призвели до невідворотних правових

наслідків. Хоча слід визнати, що в цьому питанні (щодо моменту припинення дії адміністративного акта з настанням події або виконанням умови) підходи різних країн відрізняються.

Під теоретичним кутом зору, виконання адміністративних актів можна було б розглядати за межами питань адміністративної процедури, оскільки акт уже прийнято. Та й у західних країнах відповідні правові норми містяться в окремих законодавчих актах (зокрема, і в ФРН). Але пострадянські держави переважно обрали інший варіант систематизації законодавства. В адміністративно-процедурних законах положення щодо виконання адміністративних актів, як правило, містяться в окремому структурному підрозділі, і стосуються насамперед примусового виконання адміністративних актів. І тут знову-таки можна відзначити сильний вплив німецького досвіду, оскільки робиться акцент на трьох основних інструментах примусового виконання адміністративного акта: виконання іншими особами за рахунок зобов'язаної особи; штраф; безпосередній примус (див., наприклад ст. 83 Закону Азербайджану). Якщо ці можливості повною мірою використовують адміністративні органи, що приймають адміністративні акти і мають відповідати за їх виконання, то цілком можна очікувати підвищення ефективності публічного адміністрування.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ

У законах про адміністративну процедуру країн колишнього СРСР регулюються питання адміністративного оскарження. Цей правовий інститут був відомий (а за суттю - взагалі безальтернативний) для громадян СРСР у відносинах з органами державного управління. Традиційно його визначають як оскарження акта до вищестоящего органу або посадової особи. Але в нашому випадку слід зробити кілька зауваг критичного характеру і до цього «традиційного» розуміння механізму адміністративного оскарження, і навіть до нового законодавства деяких країн.

По-перше, дуже складною проблемою є забезпечення неупередженості при розгляді адміністративної скарги. На жаль, більшість законів пострадянських країн про адміністративну процедуру не дають адекватної відповіді на це питання, оскільки передбачають можливість подання скарги лише в рамках адміністративної (бюрократичної) ієрархії (з небагатьох винятків – закони Грузії і Литви, які передбачають створення незалежних колегіальних органів для розгляду скарг). Водночас у західних країнах дуже поширеним механізмом правового захисту є створення постійних спеціальних апеляційних органів для розгляду скарг (комісій, комітетів – у ФРН, Нідерландах, Польщі тощо). При цьому, як правило, такі апеляційні органи формуються повністю або переважно з громадськості (тобто не чиновників). Позитив такого підходу полягає в тому, що рівень довіри громадян до цих апеляційних органів суттєво вищий, ніж до традиційних «вищих» бюрократичних інституцій. У результаті багато спорів вдається вирішити без звернення до судів.

Хотілося б навести ще один аргумент про переваги адміністративного оскарження. Зокрема, саме в адміністративному порядку можна контролювати не лише правомірність адміністра-

тивного акта, але і його доцільність (наприклад, таке правило прямо зафіксовано в ст. 83 Закону Естонії).

Дискусійними є й деякі строки для оскарження адміністративного акта в адміністративному порядку. Так, в більшості пострадянських країн застосовується 30-денний строк, хоча можна було б використовувати і більш стислі строки (у країнах Східної Європи домінує строк у 14-15 днів - див., наприклад, закони Польщі, Угорщини), оскільки адміністративні акти часто вимагають швидкого звернення до виконання.

Країни колишнього СРСР, зокрема і Кавказького регіону, по-різному підійшли до регулювання питання про правові наслідки подання адміністративної скарги. Азербайджан фактично відмовився від правила про автоматичне зупинення дії адміністративного акта в період його оскарження. Водночас за клопотанням особи таке рішення може прийняти орган, що розглядає адміністративну скаргу. Тут в комплексі з регулюванням строків оскарження (як правило, 30 днів) і строків розгляду справи за скаргою (30 днів) можлива проблема відновлення законності. Оскільки з моменту вступу рішення в силу і до моменту прийняття рішення за адміністративною скаргою може пройти до 60 днів, тож багато адміністративних актів за такий строк можуть бути вже реалізовані. Саме тому, більш вдалим здається регулювання цього питання в Законі Вірменії (ст. 74) та Кодексі Грузії (ст. 184), де за загальним правилом подання адміністративної скарги зупиняє виконання (або дію) оскаржуваного акта. А з цього правила вже встановлені винятки.

Ну і найбільш спірним моментом адміністративно-процедурних законів багатьох країн колишнього СРСР є можливість одночасного оскарження адміністративного акта і в адміністративному, і в судовому порядках. Винятком можна вважати закони Грузії, Естонії, Латвії, Литви, Молдови, Туркменістану і

частково Білорусі, де передбачено необхідність вичерпати механізм оскарження в адміністративному порядку перед зверненням до суду. Натомість можна зустріти правило (наприклад, у Вірменії, Азербайджані), що при паралельному адміністративному та судовому оскарженні пріоритет має судова процедура, тобто розгляд скарги в адміністративному органі припиняється і справу розглядає суд. В Україні адміністративні спори в судовому порядку можуть розглядатися роками і таким чином громадяни самі позбавляють себе можливості більш ефективного і швидкого захисту. Здається, треба ще належним чином зважити всі позитиви та недоліки стадії адміністративного оскарження як обов'язкової перед зверненням до суду. Прагматичним і більш перспективним є підхід з обов'язковістю проходження ще хоча б однієї інстанції в адміністративному порядку. І досвід країн, які з часом вибирають саме такий порядок оскарження, підтверджує його раціональність.

Важливим моментом у регулюванні питання адміністративної процедури є норма про правові наслідки порушення процедури. У більшості випадків закони не регулюють це питання докладно, обмежуючись, як правило, формулою, що «порушення норм процесуального (процедурного) законодавства є підставою для скасування адміністративного акта». Але, як видається, це дещо спрощений підхід. І хоча порушень процедури слід уникати, все ж не всяке порушення має бути підставою для скасування адміністративного акта. У цьому плані раціональною видається норма Закону Вірменії (ч. 2 ст. 77), згідно з якою порушення процесуальних норм може стати підставою для перегляду адміністративного акта, якщо ці порушення призвели або могли призвести до прийняття іншого рішення.

ВИТРАТИ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ

Серед недоліків адміністративно-процедурних законів у країнах колишнього СРСР можна вказати дуже скромну увагу до питань оплати витрат в адміністративній процедурі. Найчастіше просто вказується, що такі витрати здійснюються за рахунок адміністративного органу (державного бюджету), хоча і це положення є сумнівним. Адже в багатьох випадках і за звернення до адміністративного органу і за вчинення певних дій (наприклад, експертизи) зобов'язана платити приватна особа. Не кажучи вже про витрати на представника, транспортні витрати тощо. У законах деяких країн вказується лише на можливість сплати державного мита за копії документів. Тому, видається, тут більшості країн ще слід розвивати законодавство.

При цьому замість «традиційного» інституту державного мита, тут доцільно застосовувати механізм адміністративних зборів. Адміністративно-процедурний закон має давати відповідь на питання принаймні про загальні принципи розподілу витрат між адміністративним органом і приватними особами. Одним з найкращих прикладів регулювання у цій частині є Закон Вірменії (розділ 14), де викладено загальні положення про види адміністративних витрат та їх розподіл.

ЧАСТИНА II.

ДЕРЖАВИ ЗІ СПЕЦІАЛІЗОВАНИМ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДОЧИНСТВОМ

ЛИТВА

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

Конституція Литви 1992 р. передбачила для розгляду адміністративних, трудових та сімейних справ, а також справ інших категорій, можливість створення *спеціалізованих судів* (ст. 111). *Закон «Про суди Литви»* від 31 травня 1994 р. (в редакції 2002 р. з наступними змінами) визначає, що єдину судову систему Литви складають суди загальної юрисдикції та спеціалізовані суди. Суди загальної юрисдикції розглядають цивільні та кримінальні справи, а також справи про адміністративні правопорушення, віднесені законодавством до їх компетенції. Спеціалізованими судами, що розглядають справи у спорах, які виникають з адміністративних правових відносин, є Вищий адміністративний суд та окружні адміністративні суди. Адміністративні суди повністю автономні по відношенню до судів загальної юрисдикції.

Процесуальна діяльність адміністративних судів регламентована *Законом «Про провадження в адміністративних справах»* від 14 січня 1999 р. (у редакції 2000 р. з наступними змінами). У визначених цим законом випадках адміністративний суд застосовує норми Цивільного процесуального кодексу. Крім загального порядку адміністративного судочинства, цей закон визначає особливості розгляду справ про законність нормативних актів, справ про порушення законів про вибори і референдум, скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення.

Одночасно із *Законом «Про провадження в адміністративних справах»* вступив в дію *Закон «Про комісії по адміністратив-*

них справах» від 14 січня 1999 р., який встановив загальний досудовий порядок розгляду скарг на індивідуальні адміністративні акти або дії (бездіяльність) державних службовців та службовців місцевого самоврядування у сфері публічного адміністрування. З часом цей порядок було імплементовано до Закону «Про провадження в адміністративних справах», а в Законі «Про комісії по адміністративних справах» залишилися лише положення про створення та принципи роботи цих комісій.

2. Суди, компетенція і підсудність

Суди. Відповідно до Закону «Про створення адміністративних судів» від 14 січня 1999 р. в Литві були запроваджені: адміністративні суди п'яти округів, Головний адміністративний суд і відділення з адміністративних справ Апеляційного суду Латвії. З 1 січня 2001 р. відділення з адміністративних справ Апеляційного суду та Головний адміністративний суд об'єднали у Вищий адміністративний суд. Таким чином, в Литві створена дворівнева система адміністративних судів – п'ять *окружних адміністративних судів* та *Вищий адміністративний суд*.



Мал. 1. Система адміністративних судів Литви

Компетенція. Адміністративні суди вирішують спори про право в сфері публічного адміністрування – конфлікти приватних осіб з адміністративними органами або конфлікти між непідвідомчими один одному адміністративними органами, спори службовців з адміністрацією, а також спори, пов’язані з виборами.

В адміністративних судах вирішують справи:

- про законність прийнятих адміністративними органами правових актів та їхніх дій, а також про законність та обґрунтованість відмови цих органів від виконання віднесених до їхньої компетенції дій або затягування їх виконання;

- про відшкодування збитків, що виникли у зв’язку з незаконними діями адміністративних органів;

- про сплату, повернення або стягнення податків, інших обов’язкових платежів, зборів, застосування фінансових санкцій, а також податкові спори;

- пов’язані зі службовими спорами;

- пов’язані зі спорами між непідвідомчими один одному адміністративними органами з приводу компетенції або порушення законів;

- у зв’язку з порушенням законів про вибори та референдум;

- у зв’язку з оскарженням постанов, у тому числі дільничних судів загальної юрисдикції, у справах про адміністративне правопорушення;

- про законність прийнятих громадськими організаціями, співтовариствами, політичними партіями, політичними організаціями або асоціаціями актів загального характеру;

- за скаргами іноземців у зв’язку з відмовою у наданні дозволу на проживання або роботу в Литві або у зв’язку з анулюванням такого дозволу, а також за скаргами, що стосуються статусу біженця.

Адміністративні суди не розглядають справ, віднесених до компетенції Конституційного Суду, а також справи, віднесені до судів загальної юрисдикції або інших спеціалізованих судів, зокрема справи про адміністративні правопорушення у першій інстанції.

Водночас суд загальної юрисдикції при розгляді цивільної справи може прийняти рішення і щодо законності пов'язаного зі справою індивідуального адміністративного акта. Але що стосується підзаконного нормативного акта, то суд загальної юрисдикції не може визнати його незаконним, а повинен звернутися з цим питанням до адміністративного суду.

Спори суду загальної юрисдикції та адміністративного суду щодо юрисдикції за їх зверненням вирішує спеціальна колегія суддів, до складу якої входять голова Відділу у цивільних справах Верховного Суду, заступник голови Вищого адміністративного суду і по одному судді, призначеному головами цих судів.

Предметна підсудність. Усі адміністративні справи розглядають *окружні адміністративні суди*, крім справ підсудних у першій та останній інстанції Вищому адміністративному суду. *Вищий адміністративний суд* є єдиною і кінцевою інстанцією у справах:

- про законність нормативних адміністративних актів, прийнятих центральними адміністративними органами;
- про законність прийнятих громадськими організаціями, співтовариствами, політичними партіями, політичними організаціями або асоціаціями актів загального характеру.

Також він є останньою інстанцією у справах у зв'язку зі скаргами на рішення або бездіяльність Головної виборчої комісії, крім тих, які віднесені до компетенції Конституційного Суду.

Територіальна підсудність. За загальним правилом, скарга подається до адміністративного суду, на території якого знаходиться адміністративний орган, акти або дії (бездіяльність)

якого оскаржуються. Закон визначає також спеціальну підсудність справ Вільнюському окружному адміністративному суду.

Якщо відповідачами у справі є кілька адміністративних органів, що знаходяться в територіальній юрисдикції різних судів, питання про підсудність справи вирішується залежно від місцезнаходження вищого органу. У випадках, якщо ці органи є рівними за своїм правовим становищем, суд, в якому буде розглядатися справа, має право вибрати заявник.

3. Особливості судочинства в адміністративних спорах

Перед зверненням в адміністративний суд індивідуальні адміністративні акти або дії (бездіяльність) адміністративних органів у багатьох випадках мають бути оскаржені шляхом звернення до органу попереднього розгляду спорів у позасудовому порядку. Такими органами в більшості випадків є громадські комісії з адміністративних спорів самоврядування і Головна комісія з адміністративних спорів. Також у відповідності зі спеціальними законами діють інші – спеціалізовані комісії (наприклад, Комісія з податкових спорів). Наявність таких незалежних органів - прикметна особливість литовської системи адміністративного оскарження.

Без застосування процедури попереднього розгляду в позасудовому порядку окружний адміністративний суд вирішує справи:

- щодо незаконності нормативних адміністративних актів;
- за заявами рад самоврядування у зв'язку з порушенням їхніх прав;
- за заявами представника Уряду у зв'язку з актами органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, що суперечать Конституції і законам, у зв'язку з невиконанням законів і рішень Уряду, у зв'язку із незаконністю актів чи дій, що порушують права жителів і організацій;

- про відшкодування збитків, завданих незаконними діями адміністративних органів;

- пов'язані зі службовими спорами, якщо Законом «Про державну службу» не встановлений інший порядок вирішення відповідних спорів;

- пов'язані зі спорами між непідвідомчим один одному адміністративними органами з приводу компетенції або порушення законів;

- за скаргами на постанови державних органів (посадових осіб) у справах про адміністративні правопорушення;

- за скаргами на рішення виборчої комісії або комісії з референдуму у зв'язку з допущеними в списку виборців або у списку громадян, які мають право на участь у референдумі, помилками;

- за клопотаннями щодо забезпечення виконання рішень комісій з адміністративних спорів;

- за скаргами іноземців у зв'язку з відмовою у наданні дозволу на проживання або роботу в Литві або у зв'язку з анулюванням такого дозволу, а також за скаргами, що стосуються статусу біженця.

Рішення відповідної комісії з адміністративних спорів чи іншого органу досудового розгляду спорів може бути оскаржене стороною у спорі, яка не згідна з таким рішенням, до адміністративного суду протягом 20 днів з дня одержання рішення. У разі невіршення комісією або іншим органом попереднього розгляду спорів у встановлений строк скаргу може бути подано до адміністративного суду протягом 2 місяців з дня, до якого мало бути прийнято рішення.

В інших випадках скарга подається до адміністративного суду протягом місяця з дня опублікування оскаржуваного акта або вручення індивідуального акта або повідомлення заінтересованої сторони про дії (бездіяльність) або протягом 2 місяців з

дня закінчення строку виконання вимоги, встановленої законом або іншим правовим актом.

У разі затягування адміністративним органом розгляду відповідного питання і невирішення його у встановлений строк така бездіяльність (тяганина) може бути оскаржена протягом 2 місяців з дня закінчення строку, встановленого для вирішення питання.

Строки подання до адміністративного суду заяв щодо незаконності нормативних адміністративних актів не встановлюються.

В окружних адміністративних судах справи про відшкодування збитків, що виникли у зв'язку з незаконними діями адміністративних органів, пов'язані зі службовими спорами, а також у зв'язку з оскарженням постанов несудових органів у справах про адміністративні проступки розглядаються одним суддею, а інші справи – колегією у складі трьох суддів. У деяких випадках ухвалою голови суду може утворюватися колегія суддів і для розгляду таких справ, для яких передбачено одноособовий розгляд.

Розгляд справ у Вищому адміністративному суді здійснюється колегією у складі трьох суддів. Для розгляду складних справ за ініціативою голови суду або за пропозицією колегії може утворюватися розширена колегія у складі п'яти суддів або справа може бути передана на розгляд на пленарну сесію суду (не менш ніж дві третини суддів зі складу суду).

Оскарження адміністративного акта чи дій до суду, як правило, не зупиняє дію акта або дій. Але суд за вмотивованим клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою може вжити заходів щодо забезпечення вимоги на будь-якій стадії провадження, якщо невжиття забезпечувальних заходів може утруднити чи зробити неможливим виконання рішення суду. Заходами забезпечення вимоги можуть бути: тимчасове зупинення дії оскарженого акта, заборона відповідачу здійснювати певні дії; зупинення стягнення за виконавчим документом.

Хоча докази подаються сторонами процесу та іншими учасниками процесу, але суд займає активну позицію. У разі необхідності він може запропонувати зазначеним особам подати додаткові докази або за клопотанням цих осіб або з власної ініціативи витребувати необхідні документи, вимагати пояснень від посадових осіб.

При розгляді адміністративних справ судді зобов'язані брати активну участь у дослідженні доказів, встановленні всіх важливих для справи обставин і здійснювати їх всебічне об'єктивне дослідження.

Що стосується вирішення справи, то суд не оцінює оскаржені адміністративний акт, дії чи бездіяльність під кутом зору політичної або економічної доцільності, а лише встановлює те, чи не було у конкретному випадку порушено закон або інший правовий акт, чи не перевищив адміністративний орган компетенцію, а також чи не суперечить акт (діяння) цілям і завданням, заради яких орган був заснований і наділений відповідними повноваженнями.

Задовольняючи скаргу, адміністративний суд, зокрема, може:

- скасувати оскаржений акт (або його частину) або покласти на відповідний орган обов'язок усунути допущене порушення або виконати інше розпорядження суду;

- покласти на орган місцевого самоврядування обов'язок відповідним чином реалізувати закон, виконати постанову Уряду або інший правовий акт;

- присудити відшкодування збитків, завданих незаконними діями адміністративного органу;

- покласти на адміністративний орган обов'язок у встановлений судом строк прийняти відповідне рішення або виконати інше розпорядження суду (у разі бездіяльності).

Після набрання законної сили рішенням суду, ухваленим на користь заявника, його копія направляється для виконання адміністративному органу - відповідачеві, а також заявнику. У разі невиконання рішення протягом 15 днів або протягом встановленого судом строку за клопотанням заявника відповідний адміністративний суд видає йому виконавчий лист з приписом про його виконання судовим виконавцем.

У справах про оскарження нормативних адміністративних актів встановлені деякі особливості. Так, нормативний адміністративний акт (або його частина) вважається скасованим і, як правило, не може застосовуватися з дня офіційного оголошення таким, що набрало законної сили, рішення адміністративного суду про визнання його незаконним. Адміністративний суд з урахуванням конкретних обставин справи і після оцінки ймовірності негативних юридичних наслідків своїм рішенням може встановити, що скасований акт (або його частина) не може застосовуватися з дня його прийняття.

Рішення адміністративного суду про визнання нормативного адміністративного акта незаконним і його скасування в усіх випадках публікується в офіційних виданнях за рахунок відповідача. Відповідач повинен подати до суду примірник друкованого видання, в якому було опубліковано рішення адміністративного суду про нормативний акт.

ЕСТОНІЯ

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

Адміністративні суди в Естонії передбачені *Конституцією* 1992 р. як суди першої інстанції. Другою інстанцією щодо них є окружні суди, а вищою (касаційною) інстанцією – Державний суд, який одночасно здійснює конституційну юрисдикцію. Кількість цих судів визначено Законом «Про суди» від 1 червня 2002 р.

Процесуальна діяльність з розгляду адміністративних спорів врегульована *Адміністративно-процесуальним кодексом* (далі - АПК) від 25 лютого 1999 р. (вступив в дію з 2000 р.).

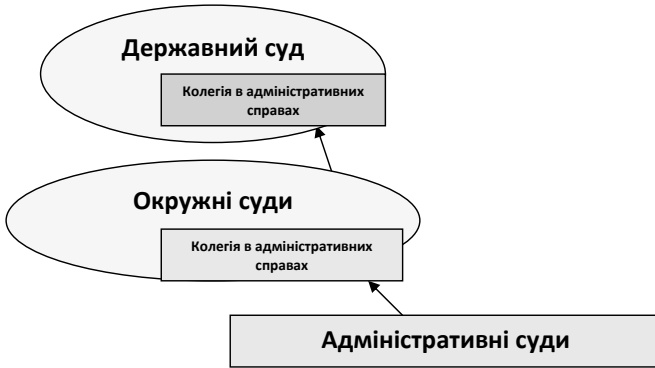
В Естонії досить розвинуте адміністративне законодавство. Зокрема, діють *Закон «Про відповідальність держави»* від 2 травня 2001 р., *Закон «Про адміністративні процедури»* від 6 червня 2001 р., *Закон «Про адміністративне співробітництво»* від 29 січня 2003 р.

2. Суди, компетенція і підсудність

Суди. Адміністративне судочинство в Естонії здійснюють окремо утворені *адміністративні суди* (на сьогодні їх два, але кожен з них має свої офіси в двох містах), *окружні суди* (їх теж два, в їх структурі діють судові колегії з адміністративних справ) і *Державним судом* (у ньому теж є судова колегія з адміністративних справ).

Таким чином, система адміністративних судів в Естонії складається із трьох ланок і лише найнижча ланка є спеціалізованою, хоча у вищих ланках проведено внутрішню спеціалізацію.

Кожен рівень судів в адміністративних справах виконує функції лише однієї інстанції – відповідно першої, апеляційної та касаційної.



Мал. 2. Система судів, що вирішують адміністративні справи в Естонії

Компетенція. До компетенції адміністративних судів, згідно зі ст. 3 АПК, належить:

- вирішення публічно-правових спорів;
- надання дозволів на здійснення адміністративних дій у передбачених законом випадках;
- вирішення інших справ, віднесених законом до компетенції адміністративного суду.

Питання про відшкодування шкоди від протиправного акта або дії адміністрації в Естонії також відноситься до юрисдикції адміністративного суду.

До компетенції адміністративних судів не належить вирішення публічно-правових спорів, щодо яких законом передбачений інший порядок провадження (наприклад, спорів про конституційність актів, які вирішуються Державним судом за особливими правилами).

Предметна підсудність. Всі адміністративні справи у першій інстанції розглядаються адміністративними судами.

Територіальна підсудність. У більшості випадків скарги розглядає адміністративний суд за місцезнаходженням адміністративного органу. Скарги щодо кількох органів, які знаходяться в різних судових округах, розглядаються судом за місцезнаходженням одного з органів за вибором особи, яка подає скаргу. Оскільки кожний адміністративний суд має будівлі і суддів у двох різних містах, то особа має право вибрати, в якому місті подати скаргу. Якщо особа цього не зробить, тоді місце розгляду визначить суд.

Заява про встановлення наявності чи відсутності публічних правовідносин подається за місцем проживання чи перебування заявника.

Дозвіл на здійснення адміністративної дії надає суд, в окрузі якого знаходиться запитуючий адміністративний орган, якщо інше не встановлено законом.

Спори, що виникають з адміністративних договорів, розглядаються судом за місцем укладення договору, якщо інше не передбачено законом або самим договором.

Скаргу також можна подати через повітовий суд, який негайно направляє її до адміністративного суду.

3. Особливості судочинства в адміністративних спрах

Вимог про обов'язковість оскарження в адміністративному порядку перед зверненням до суду АПК не містить, але визначає, що недотримання встановленого законом обов'язкового досудового порядку оскарження є підставою для залишення судом скарги без розгляду.

За загальним правилом, скарга про скасування адміністративного акту може бути подана до суду протягом 30 днів з дня повідомлення адміністративним органом про прийняття адміністративного акта. У разі відмови у прийнятті адміністративного

акта або вчинення дії скаргу може бути подано протягом 30 днів після повідомлення про відмову.

Скарга щодо відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним органом у публічних правовідносинах, може бути подана протягом 3 років з дати, коли заявнику було завдано шкоду або коли заявник дізнався або повинен був дізнатися про неї, але не пізніше ніж через 10 років після спричинення шкоди.

Адміністративне рішення про видачу особи іншій державі можна оскаржити до суду протягом 3 днів з дня повідомлення про таке рішення.

Скарга, яка об'єднує кілька вимог, подається з таким розрахунком, щоб кожна вимога відповідала встановленим строкам пред'явлення.

Строк оскарження адміністративного акта, не доведеного до відома заявника, не обмежений у часі.

В адміністративному суді першої інстанції скарга розглядається суддею одноособово. Постановою адміністративного суду справа може бути передана на розгляд до адміністративного суду у складі трьох членів суду (ст. АПК 19).

Подання скарги не перешкоджає виконанню оскаржуваного адміністративного акта, крім передбачених законом випадків. Але адміністративний суд може за клопотанням особи, яка подає скаргу, або з власної ініціативи вжити заходи тимчасового захисту, якщо невжиття таких заходів може призвести до неможливості або складності виконання рішення суду. Застосовуючи попередній судовий захист адміністративний суд має право:

- зупинити дію оскарженого адміністративного акта або діяльності;
- заборонити прийняття оспорюваного адміністративного акта чи вчинення дії;
- зобов'язати адміністративні органи видати адміністратив-

ний акт або продовжувати певні дії, якщо вони були зупинені;

- заборонити реєстрацію майнових прав;

- вжити тимчасові заходи, передбачені Цивільним процесуальним кодексом.

У низці статей АПК можна знайти елементи принципу офіційності. Так, ст. 12 АПК уповноважує адміністративний суд під час попереднього провадження витребувати в адміністративного органу документи, що стосуються оскарженого адміністративного акта або дії, а також письмове пояснення з приводу скарги, зробити огляд на місці тощо. Ст. 16 АПК передбачає, що адміністративний суд може збирати докази, викликати свідків і за своєю ініціативою. Згідно зі ст. 19 АПК, адміністративний суд хоч і розглядає справу в межах заявлених у скарзі вимог, але не зв'язаний формулюванням скарги.

Якщо установа, посадова або інша особа, яка здійснює публічно-правові адміністративні функції, уповноважена діяти дискреційно (на власний розсуд), то суд перевіряє дотримання при виданні адміністративного акта або вчиненні дії меж і цілей дискреції, а також принципів пропорційності і рівного поводження з усіма, а також інших загально визнаних принципів права (ст. АПК 19).

При задоволенні скарги адміністративний суд, зокрема, має право:

- скасувати протиправний адміністративний акт повністю або частково і, в разі необхідності, видати припис про повернення виконання адміністративного акта із зазначенням способу його здійснення;

- видати розпорядження про виконання протиправно зупиненого адміністративного акта, прийняття не прийнятого адміністративного акта або вчинення дії, яку не було вчинено;

- визнати адміністративний акт або дію протиправними (ні-

кчемними), якщо у скарзі заявлено обґрунтований інтерес до такої констатації;

- стягнути компенсацію на відшкодування заподіяної проти-правними адміністративним актом або дією шкоди;

- визнати наявність або відсутність публічно-правових відносин.

Якщо заявник вимагає скасування адміністративного акта або вчинення дії, і ця вимога поєднана з вимогою про стягнення певної суми грошей, то в разі задоволення скарги адміністративний суд визначає в рішенні розмір суми, що підлягає виплаті, і стягує її на користь заявника.

Суд може видати адміністративному органу вмотивований припис про визначення розміру суми, що підлягає виплаті, і про її виплату, якщо визначення розміру цієї суми судом вимагало б великих витрат часу і тим самим завдало б шкоди інтересам заявника. У приписі суд має вказати загальні умови визначення та виплати цієї суми.

На осіб, винних у невиконанні приписів, що містяться в рішенні суду, суд може накласти штраф.

ЛАТВІЯ

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

Функціонування окремих адміністративних судів *Конституцією* 1922 р. прямо не передбачено: правосуддя в Латвії здійснюють районні (міські) суди, окружні суди і Верховний суд, а під час війни або надзвичайного стану - також і військові суди (ст. 82). У той же час *Закон «Про судову владу»* від 15 грудня 1992 р. (із змінами), деталізуючи положення Конституції, заснував два адміністративні суди – районний та окружний.

Адміністративне судочинство регулюється *Адміністративно-процесуальним законом* (далі - АПЗ) від 25 жовтня 2001 р., який набрав чинності з 1 лютого 2004 р. Особливість цього закону полягає в тому, що він регламентує не тільки адміністративне судочинство, а й адміністративні процедури з розгляду заяв приватних осіб в адміністративних органах, а також процедуру оскарження та перегляду адміністративних актів і дій в адміністративному порядку.

2. Суди, компетенція і підсудність

Суди. В Латвії діють: *Адміністративний районний суд* з офісами (будинками) в п'яти містах, далі – *Адміністративний окружний суд*, який діє переважно як суд апеляційної інстанції, і *Верховний Суд*, у структурі якого діє Департамент Сенату з адміністративних справ.



Мал. 3. Система судів, що вирішують адміністративні справи в Латвії

Компетенція. У порядку адміністративного судочинства суд здійснює контроль правомірності і мотивів доцільності адміністративного акта або фактичної дії адміністративного органу в межах свободи дій, а також з'ясовує публічно-правові обов'язки або права приватної особи, і розглядає спори, що випливають із адміністративно-правових договорів. Більш детальне регулювання предмета адміністративної юрисдикції відсутнє. Якщо питання про компетенцію є особливо складним, суд або суддя звертаються до голови Верховного суду із заявою про вирішення цього питання.

Предметна підсудність. Адміністративну справу в першій інстанції розглядає *Адміністративний районний суд*. Закон може передбачати підсудність окремих категорій адміністративних справ у першій інстанції *Адміністративному окружному суду* або *Верховному суду*.

Територіальна підсудність. Спочатку передбачалася підсудність за місцем знаходження адміністративного органу, акти або дії якого оскаржуються. Але зараз діє інше правило – заява подається до офісу Адміністративного районного суду за місцем проживання чи перебування заявника. Особа, яку взято під варту, подає заяву за місцем ув'язнення. Заявник без адреси в Латвії подає заяву в Ризький офіс Адміністративного районного суду.

3. Особливості судочинства в адміністративних спорах

У Латвії заяву про відкриття адміністративної справи проти актів і дій адміністративних органів, як правило, може бути подано до суду лише після використання механізму адміністративного оскарження. Це не стосується випадків, коли відсутній вищестоящий орган або якщо цим органом є Кабінет міністрів.

Заяву про прийняття адміністративного акта, його скасування, визнання незаконним або про встановлення порушення

процедури може бути подано протягом місяця з дня набрання чинності рішенням вищого органу за скаргою.

У разі відсутності вищестоящого органу або якщо таким органом є Кабінет міністрів, заяву можна подати протягом місяця після набрання адміністративним актом чинності (як правило, він набирає чинності з моменту ознайомлення).

Якщо в адміністративному акті не зазначено строк оскарження, тоді заява може бути подана протягом року після набрання адміністративним актом чинності.

Заяву з приводу дій (бездіяльності) адміністративного органу можна подати протягом місяця з дня набрання чинності рішенням вищого органу з приводу такої поведінки. Якщо в цьому рішенні не вказано строк оскарження, тоді заява може бути подана протягом року після прийняття рішення. Якщо дії (бездіяльність) виходять від органу, щодо якого немає вищого органу або таким органом є Кабінет міністрів, заяву можна подати протягом року з дати, коли заявнику стало відомо про них.

Якщо адміністративний орган або вищестоящий орган не повідомив заявника про прийняте ним рішення, заява може бути подана до суду протягом року після звернення особи до адміністративного органу або вищестоящого органу.

Цікаво, що в АПЗ закріплено й деталізовано загальні для адміністративних процедур і адміністративного судочинства принципи (ст. 4-14): дотримання прав особи, рівноправності, пропорційності, розумного застосування норм права, заборони свавілля, юридичної визначеності, обумовленості законом, демократичного ладу (принцип оцінювання при будь-яких обмеженнях прав приватних осіб необхідності в демократичному суспільстві), пропорційності, верховенства права, справедливості розгляду.

У суді першої інстанції адміністративна справа розглядається суддею одноособово. У разі особливої складності справи

голова суду першої інстанції може призначити колегіальний розгляд у складі трьох суддів.

Подання скарги до адміністративного органу, як правило, зупиняє дію оскаржуваного акта, але це не стосується оскарження до суду. Водночас, якщо є вагомі підстави вважати, що оскаржувані адміністративний акт, дії або екстрадиція можуть заподіяти істотну шкоду або завдати збитки, усунення чи відшкодування яких значно ускладнили б виконання судового рішення або вимагали неспівмірних ресурсів, і якщо при оцінці наявної в розпорядженні суду інформації констатується, що оскаржений адміністративний акт є вочевидь (*prima facie*) протиправним, суд за клопотанням заявника може постановити ухвалу про вжиття тимчасових заходів. Така ухвала може:

- до вирішення судом справи по суті замінити витребуваний адміністративний акт або фактичну дію;
- зобов'язати відповідний орган у встановлений строк вчинити певну дію або заборонити певну дію.

Що стосується доказування, то за АПЗ суд в ході адміністративного процесу самостійно (*ex officio*) і об'єктивно з'ясовує обставини у справі і дає їм юридичну оцінку. Для того, щоб в межах вимоги з'ясувати справжні обставини у справі і досягнути правового та справедливого вирішення справи, суд дає учасникам адміністративного процесу вказівки та рекомендації, а також збирає докази за власною ініціативою (принцип об'єктивного розслідування).

Вирішуючи справу, суд має право ухвалити такі рішення:

- про скасування відповідного адміністративного акта повністю або в якій-небудь його частині або про визнання його недійсним (у разі скасування адміністративного акта суд визначає день, з якого адміністративний акт вважається скасованим);
- про зобов'язання органу видати відповідний адміністративний акт або вчинити конкретні дії у визначений судом строк;

- про заборону органу вчиняти певну фактичну дію;
- про виплату заявнику відшкодування;
- про існування, відсутність публічно-правових відносин або констатацію їх змісту;
- про скасування відповідного публічно-правового договору повністю або в якій-небудь його частині;
- про зобов'язання органу укласти публічно-правовий договір;
- про допущення порушень прав чи інтересів особи в процесі прийняття адміністративного акта та про компенсацію шкоди внаслідок таких порушень.

У передбачених законом випадках суд може змінити адміністративний акт і визначити конкретний його зміст. У разі необхідності суд доручає органу видати замість скасованого або визнаного недійсним адміністративного акта новий адміністративний акт.

На підставі клопотання заявника суд може встановити, що судові рішення підлягає негайному виконанню, якщо зволікання з цим може викликати значні збитки для заявника або ж виконання рішення може стати неможливим. У передбачених законом випадках суд сам встановлює, що рішення підлягає негайному виконанню.

УКРАЇНА

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

В Україні запровадження адміністративного судочинства відбулося одночасно з реформою цивільного судочинства. Так, новий Цивільний процесуальний кодекс був прийнятий 18 березня 2004 р, а *Кодекс адміністративного судочинства* (далі - КАС) – 7 липня 2005 р., обидва вони набрали чинності одночасно – з 1 вересня 2005 р. У цивільному процесі принцип об'єктивної істини поступився принципам диспозитивності та змагальності. Цивільне судочинство було очищено від елементів інквізиційного (розшукового) процесу. Водночас одним із принципів адміністративного судочинства став принцип офіційного з'ясування обставин у справі, який зумовив більш активну роль суду.

Структура КАС побудована майже за тією ж схемою, що і ЦПК, але передбачає лише позовне провадження (у цивільному процесі існують також наказне і окреме провадження). Водночас у КАС самостійною главою передбачені процесуальні особливості таких категорій справ:

- про оскарження нормативно-правових актів;
- про оскарження актів Президента, Парламенту, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів;
- про оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративних органів у справах щодо накладення адміністративних стягнень;
- щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;
- про дострокове припинення повноважень народного депутата у разі недотримання ним вимог щодо несумісності;
- про оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби;
- щодо обмежень у реалізації права на мирні зібрання;

- про примусове вилучення з приватної власності земельної ділянки та розміщених на ній об'єктів нерухомого майна з мотивів суспільної необхідності.

У цих справах встановлено особливості строків звернення до суду, підсудності, наслідків неприбуття сторін у судове засідання, представництва, обчислення процесуальних строків, оскарження та перегляду судових рішень тощо. В усіх інших питаннях застосовуються загальні правила адміністративного судочинства. Для окремих категорій справ передбачено скорочене провадження, яке дещо нагадує наказне провадження у цивільних справах.

Систему адміністративних судів визначено *Законом «Про судоустрій і статус суддів»* від 7 липня 2010 р. (до цього часу вона була встановлена *Законом «Про судоустрій України»* 2002 р.). Спеціальний закон про адміністративні суди відсутній.

2. Суди, компетенція і підсудність

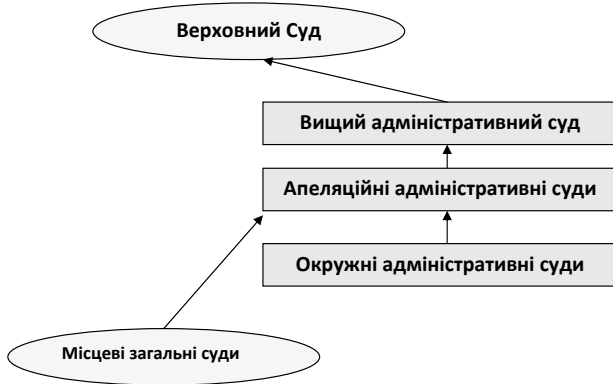
Суди. Однією з особливостей української моделі адміністративного судочинства є те, що *адміністративні суди поряд із загальними і господарськими судами входять до системи судів загальної юрисдикції*. Тому найвищою інстанцією для них є Верховний Суд.

Систему спеціалізованих адміністративних судів становлять:

- 27 окружних адміністративних судів (діють на рівні областей);
- 7 апеляційних адміністративних судів (невдовзі мають бути створені ще два);
- Вищий адміністративний суд.

Крім того, з метою кращого забезпечення доступності адміністративної юстиції розгляд певних категорій адміністративних справ у першій інстанції віднесено до повноважень 666 *місцевих загальних судів* (діють на рівні міст і районів), які територіально

є найбільш наближеними до населення. У виняткових випадках рішення адміністративних судів можуть бути переглянуті *Верховним Судом*. При розгляді таких справ всі ці суди вважаються адміністративними в процесуальному сенсі і керуються КАС.



Мал. 4. Система судів, що вирішують адміністративні справи в Україні

Компетенція. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень (адміністративним органом) владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або у зв'язку з організацією та проведенням референдуму.

За правилами адміністративного судочинства вирішуються публічно-правові спори, зокрема:

- спори фізичних і юридичних осіб з адміністративним органом щодо оскарження його рішень (нормативних або індивідуальних правових актів), дій або бездіяльності;
- спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

- спори між адміністративними органами з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

- спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування або визнання нечинними адміністративних договорів;

- спори за зверненням адміністративного органу у випадках, встановлених Конституцією або законом (йдеться передусім про судовий контроль за обмеженням конституційних прав: заборону проведення мітингу або інше обмеження права на мирні збори, примусове припинення діяльності об'єднання громадян, примусове видворення іноземця та ін.) ;

- спори з правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним органом, розглядаються адміністративним судом, якщо позивач їх заявив в одному провадженні з вимогою визнати його рішення, дії чи бездіяльність протиправними. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Разом з тим компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові спори, які розглядаються за правилами конституційного чи кримінального судочинства. Також адміністративні суди не накладають адміністративні стягнення на фізичних осіб.

Незважаючи на те, що в Україні питання юрисдикції врегульовані досить детально, проблеми розмежування видів судової юрисдикції стали одними з найскладніших у судовій практиці. До їх вирішення залучається навіть Конституційний Суд. Наприклад, 1 квітня 2010 р. він визначив, що розгляд спорів про оскарження рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками, зокрема щодо

надання їх у приватну власність або у користування, належить до адміністративної, а не цивільної або господарської юрисдикції.

Предметна підсудність. Функціями першої інстанції в тій чи іншій мірі наділені всі рівні адміністративних судів. *Місцеві загальні суди* як адміністративні суди розглядають справи, де однією зі сторін є орган місцевого самоврядування (крім рад обласного рівня), справи щодо оскарження фізичними особами накладених на них адміністративних стягнень, всі пенсійні та інші соціальні спори.

Окружні адміністративні суди (діють на рівні областей, а тому вважаються менш податливими впливу місцевої влади) вирішують справи, де однією зі сторін є орган державної влади або рада обласного рівня.

Справи про оскарження дій або бездіяльності посадових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються місцевим загальним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача.

Апеляційні адміністративні суди в першій інстанції розглядають справи про примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, а також деякі категорії виборчих спорів.

В окремих категоріях справ *Вищий адміністративний суд* також може бути судом першої інстанції. Це справи про оскарження актів Президента, Парламенту, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії; спори про встановлення результатів всеукраїнських виборів або референдуму, про дострокове припинення повноважень народного депутата; суд у таких суперечках приймає остаточні рішення.

Територіальна підсудність. Більшість адміністративних справ вирішуються за вибором позивача - приватної особи: або судом за місцем його проживання (перебування) або судом за місцезнаходженням відповідача – адміністративного органу.

Справи про оскарження нормативно-правових актів розглядаються за місцезнаходженням відповідача - адміністративного органу. Це має попередити пред'явлення позовів стосовно одного й того ж акта до різних судів.

У тих аномальних для адміністративної юстиції випадках, коли відповідачем є приватна особа за позовом адміністративного органу, справу розглядає суд за місцем проживання (перебування) відповідача.

3. Особливості судочинства в адміністративних спорах

Щоб звернутися до адміністративного суду в Україні немає обов'язкової необхідності оскаржити рішення, дії або бездіяльність адміністративного органу в адміністративному порядку. Таке правило вивів з Конституції України Конституційний Суд.

Адміністративне судочинство є більш доступним і сприятливим для приватних осіб щодо судових витрат у порівнянні з іншими видами судочинства. Плата за звернення до суду є мінімальною. У разі виграшу позивач - приватна особа може отримати від відповідача - адміністративного органу компенсацію всіх понесених ним судових витрат. Якщо ж у задоволенні позову буде відмовлено, то на позивача може бути покладено обов'язок компенсувати відповідачу лише судові витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз (витрати адміністративного органу на юридичну допомогу, на прибуття до суду тощо з позивача не стягуються).

В адміністративному судочинстві встановлено шестимісячний строк для звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав. Законом передбачено місячний строк звернення до суду у разі використання механізму адміністративного оскарження, у справах про публічну службу, про оскарження рішення адміністративного органу, за яким він може пред'явити вимогу

про стягнення грошових коштів. Також спеціальними законами можуть бути встановлені інші строки звернення до адміністративного суду (як правило, ще коротші). Пропуск цього строку без поважних причин є підставою для залишення позову без розгляду.

У першій інстанції справи вирішує суддя одноособово. Але з метою забезпечення об'єктивності та запобігання впливу на суд передбачена можливість розгляду адміністративних справ у першій інстанції колегіальним складом суду – у певних категоріях справ, а також, що важливо, за клопотанням сторони або з ініціативи судді.

Слід зауважити, що в переважній більшості випадків оскарження до суду нормативного або індивідуального підзаконного правового акта автоматично не зупиняє його дію, щоб не було можливості поданням необґрунтованих позовів перешкоджати діяльності адміністративних органів.

Але суд уповноважений як з власної ініціативи, так і за клопотанням позивача вжити заходів до забезпечення адміністративного позову (заходи тимчасового захисту): зупинити дію оскарженого підзаконного акта або заборонити вчиняти певні дії. Підставами для цього можуть стати:

- наявність очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі;
- неможливість після задоволення позову захистити ці права, якщо таких заходів не буде вжито;
- необхідність значних зусиль і витрат для відновлення прав позивача у разі задоволення позову;
- наявність очевидних ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності адміністративного органу.

В Україні розгляд судом питання про забезпечення позову докладно врегульовано. Зокрема, такий розгляд можливий і за відсутності відповідача. Але згодом, якщо відповідач переконає

у відсутності підстав для забезпечення позову, суд може скасувати заходи забезпечення.

На жаль, законодавець часто намагається встановити винятки з правила про забезпечення адміністративного позову. Деякі з них вже визнані Конституційним Судом неконституційними. Але поки зберігається нещодавно встановлена заборона суду забезпечувати позов шляхом зупинення дії актів Президента, Парламенту та Вищої ради юстиції.

Правила адміністративного судочинства встановили презумпцію вини адміністративного органу, тобто обов'язок доказування правомірності рішень, дій чи бездіяльності органу - відповідача покладено на нього самого, а не на позивача. Це забезпечує нерівним у публічно-правових відносинах суб'єктам рівність у судовому процесі.

Адміністративний орган зобов'язаний надати суду всі наявні у нього матеріали, які можуть бути доказами у справі, незалежно від того, на чію користь вони можуть бути витлумачені.

У силу принципу офіційного з'ясування обставин у справі адміністративний суд більш активний, ніж суд у цивільних справах, зокрема, він не обмежений доказами, наданими сторонами, а може збирати їх з власної ініціативи. Під час судового розгляду суд має право задавати питання учасникам процесу в будь-який час допиту, а не лише після допиту їх сторонами, як у цивільному судочинстві.

Сторонам надана можливість примирення. Невиконання умов примирення тягне за собою поновлення провадження у справі. Реалізація права позивача на відмову від позову, а також примирення сторін знаходяться під ретельним контролем суду: суд перевіряє, чи не порушуються при цьому закон або права, свободи та інтереси інших осіб.

Ліквідація адміністративного органу не є підставою для закриття провадження у справі, а передбачає залучення як право-

наступника органу, уповноваженого вжити заходів для відновлення порушених прав.

У разі прибуття відповідача - представника адміністративного органу, належним чином повідомленого про судове засідання, без поважних причин або без повідомлення ним про причини не-прибуття розгляд справи не відкладається, і спір може бути вирішено на підставі наявних доказів.

У разі відсутності необхідності заслухати сторони, свідків, експертів передбачена можливість розгляду і вирішення справи в письмовому провадженні на підставі наявних доказів без проведення судового засідання і без участі сторін.

Правила адміністративного судочинства встановлюють особливі критерії для оцінювання рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу:

- чи дотримані органом підстави, межі повноважень і способ, що передбачені законом;

- чи прийнято рішення, вчинені дії з використанням повноваження з метою, з якою надано це повноваження;

- чи прийнято рішення, вчинена (не вчинена) дія обґрунтовано, тобто з урахуванням всіх обставин, що мають значення для прийняття рішення чи вчинення дії;

- чи прийнято рішення, вчинено (не вчинено) дію розумно (розважливо), сумлінно, неупереджено, з дотриманням принципу рівності, запобігаючи несправедливій дискримінації;

- чи прийнято рішення, вчинені дії пропорційно, зокрема, з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав чи інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовані ці рішення (дії);

- чи прийнято рішення з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

- чи прийнято рішення, вчинені дії своєчасно, тобто протя-

гом розумного строку.

По-суті, ці критерії є принципами адміністративної процедури, але через відсутність кодексу або закону про адміністративну процедуру законодавець вирішив закріпити їх в якості критеріїв для судової оцінки діяльності публічної адміністрації.

Оскільки в адміністративному матеріальному праві (на відміну від цивільного права) відсутній загальний перелік способів захисту прав, то в КАС передбачено орієнтовний, але не вичерпний перелік таких способів захисту порушених прав адміністративним судом. Так, у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову:

- про визнання протиправними рішення публічної адміністрації або окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення або окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;
- про зобов'язання відповідача вчинити певні дії;
- про зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій;
- про стягнення з відповідача грошових коштів;
- про визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) адміністративного органу або посадової особи.

Суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала захист прав, свобод, інтересів фізичної або юридичної особи у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку публічної адміністрації. Суд з метою повного захисту прав приватної особи, які вона прагне захистити, також має право вийти за межі позовних вимог.

Цікавими є особливості розгляду справ про оскарження нормативних правових актів. Так, право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також

особи, які є суб'єктами правовідносин, в яких може бути застосовано цей акт. У разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативного правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, у якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений. Якщо оголошення опубліковано своєчасно, вважається, що всі заінтересовані особи, які не є сторонами, належним чином повідомлені про судовий розгляд справи. Особи, на яких поширює дію цей акт, мають право вступити у справу. Але, якщо вони цього не зробили, то вони позбавляються права на оскарження судового рішення в цій справі. Резолютивна частина постанови суду про визнання недійсним нормативного правового акта невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому він був офіційно оприлюднений, після набрання постановою законної сили.

Для забезпечення належного виконання судових рішень в адміністративних справах встановлено обов'язок адміністративного органу подати до суду звіт про виконання постанови суду у випадку, коли рішення ухвалено не на його користь і вимагає від нього вчинення певних дій. При невиконанні постанови або ненаданні звіту суд може стягнути штраф з винних осіб на користь позивача і державного бюджету. Подальше ігнорування постанови тягне за собою збільшення суми штрафу та застосування пені.

Щоб краще зрозуміти деякі особливості адміністративного судочинства, для порівняння відзначимо, що в українському цивільному процесі всі справи у першій інстанції розглядаються суддею одноособово (за незначними винятками, коли до розгляду також залучаються народні засідателі). Доказову базу у справі позовного провадження формують виключно особи, які беруть участь у справі, суд не витребує докази за власною ініціативою і не має права виходити за межі позовних вимог. Визнані сторонами обставини не входять до предмету доказування. Заходи за-

безпечення позову вживаються судом лише за ініціативою сторони. Виходячи з принципу диспозитивності, у разі відмови від позову або укладення мирової угоди суд закриває провадження у справі. Лише за клопотанням сторін суд перевіряє умови мирової угоди, щоб у разі її невиконання можна було забезпечити примусове виконання. Ліквідація юридичної особи - сторони у справі є підставою для закриття провадження, оскільки відсутній правонаступник.

МОЛДОВА

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

У Молдові немає окремих адміністративних судів, хоча Закон «Про судоустрій» від 6 липня 1995 р. передбачає можливість функціонування спеціалізованих судових інстанцій.

10 лютого 2000 р. прийнято Закон «Про адміністративний суд». Але слід зазначити, що він не засновує адміністративні суди, як може видатись із назви. Предметом його регулювання є саме адміністративне судочинство, що здійснюється судами загальної юрисдикції. Як зазначено в цьому Законі, він доповнює положення Цивільного процесуального кодексу. Багато норм є відсильними до цивільного процесу, врегульованому *Цивільним процесуальним кодексом* від 12 червня 2003 р. Наприклад, такі відсилання стосуються форми позовної заяви, загальних правил провадження в суді тощо.

2. Суди, компетенція і підсудність

Суди. У Законі «Про адміністративний суд» адміністративний суд визначений як «судді, визначені в судах, колегії або склади адміністративного суду апеляційних палат, колегія адміністративного суду Вищої судової палати, уповноважені законом здійснювати судову перевірку законності адміністративних актів». Таким чином, адміністративна юстиція впроваджена в Молдові шляхом спеціалізації суддів у судових інстанціях загальної юрисдикції - *судах, апеляційних палатах, Вищій судовій палаті*. Хоча, на практиці, така спеціалізація залишається досить умовною. Наприклад, у складі Вищої судової палати діє загальна Колегія у цивільних та адміністративних справах.

Компетенція. У порядку адміністративного судочинства оскарженню підлягають адміністративні акти нормативного та індивідуального характеру, що зачіпають будь-яке право особи, видані органами публічної влади та прирівняними до них іншими

органами, підрозділами органів публічної влади, службовцями таких органів. У законі до адміністративного акта прирівнюються адміністративний договір, а також незадоволення прохання у передбачені законом строки.

Позов, крім вимоги про скасування адміністративного акта, може включати також вимогу про відшкодування збитків. Якщо таку вимогу не було включено в позовну заяву про скасування адміністративного акта, позов про відшкодування збитків подається до компетентної судової інстанції загальної юрисдикції за правилами цивільного судочинства.

Водночас закон встановлює досить широкий перелік актів, які не можуть бути оскаржені до суду:

- виключно політичні акти Парламенту, Президента та Уряду;
- адміністративні акти індивідуального характеру Парламенту, Президента та Уряду з багатьох кадрових питань;
- адміністративні акти дипломатичного характеру із зовнішньої політики;
- закони, укази Президента нормативного характеру, ордонанси та постанови Уряду нормативного характеру, міжнародні договори, однією зі сторін яких є Республіка Молдова, що підлягають конституційному контролю;
- акти військового командування, крім актів про застосування дисциплінарних стягнень та звільнення з посади військовослужбовців та осіб зі статусом військовослужбовців;
- адміністративні акти, що стосуються національної безпеки, виконання режиму надзвичайного стану, вжиття органами публічної влади надзвичайних заходів з метою боротьби зі стихійними лихами, пожежами, епідеміями, епізоотіями та іншими подібними явищами;
- адміністративно-юрисдикційні акти про накладення адміністративного стягнення та інші адміністративні акти, для ска-

сування яких або для внесення змін в які законом передбачена інша судова процедура;

- розпорядчі акти, видані органом публічної влади як юридичною особою у зв'язку з управлінням і використанням майна, що відноситься до його приватного володіння;

- адміністративні акти, видані на виконання остаточних судових рішень.

Такий великий список актів, що не підлягають перегляду в порядку адміністративного судочинства, на наш погляд, суттєво і не завжди обґрунтовано обмежує судовий контроль легальності багатьох актів органів влади.

Предметна підсудність. Суди як судові інстанції першої ланки розглядають:

- спори про адміністративні акти адміністративних органів, що діють на території села, комуни або міста для захисту інтересів та вирішення проблем місцевих співтовариств, децентралізованих громадських служб, створених на умовах автономії у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, державних службовців зазначених органів і служб та суб'єктів приватного права відповідного рівня, які надають публічні послуги;

- заяви про встановлення обставин, що виправдовують зупинення діяльності місцевої ради;

- скарги, пов'язані з порушенням виборчого права, за винятком тих, розгляд яких законом віднесено до компетенції інших судових інстанцій;

- спори про відмову нотаріальних органів вчиняти окремі нотаріальні дії, а також щодо законності вчинених нотаріальних актів, за винятком випадків, коли між заінтересованими особами виникає спір про приватне право, що впливає з оскаржуваного нотаріального акта, коли справа розглядається в порядку цивільного судочинства.

Апеляційні палати у першій інстанції розглядають:

- спори про адміністративні акти адміністративних органів, що діють на території району, муніципiю, автономного територіального утворення з особливим правовим статусом для захисту інтересів та вирішення проблем населення адміністративно-територіальної одиниці, децентралізованих громадських служб, створених на умовах автономії у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, децентрованих громадських служб, державних службовців зазначених органів і служб, а також суб'єктів приватного права відповідного рівня, що надають публічні послуги;

- спори про адміністративні акти центральних галузевих органів публічного управління, автономних публічних органів, створених центральними органами влади, та державними службовцями зазначених органів (тільки Апеляційна палата Кишиневу);

- заяви про встановлення обставин, що виправдовують зупинення діяльності районної ради;

- деякі інші категорії справ.

Вища судова палата у першій інстанції розглядає:

- спори про адміністративні акти індивідуального характеру Парламенту, Президента і Уряду, якими ущемлені права і законні інтереси фізичних і юридичних осіб, за винятком адміністративних актів, що не підсудні адміністративному суду;

- спори про законність постанов Вищої ради магістратури у випадках, передбачених законом;

- деякі інші категорії справ.

Територіальна підсудність. За загальним правилом, адміністративні позови подаються за вибором позивача – до судів за місцем проживання позивача або за місцем знаходження відповідача, за винятком випадків, коли законом встановлена інша підсудність.

3. Особливості судочинства в адміністративних спорах

У Молдові, за загальним правилом, перш ніж звертатися до суду, обов'язковим є оскарження адміністративного акта в адміністративному порядку. До суду можна звернутися, якщо особа не задоволена відповіддю, отриманою на попередню заяву, або не отримала такої відповіді у передбачений законом строк. Позов може бути поданий безпосередньо до суду без подання попередньої заяви лише у передбачених законом випадках.

Попередня заява про скасування акта, а також відшкодування шкоди направляється в адміністративний орган, який його видав. Якщо такий орган підпорядкований вищому органу, то попередня заява може бути подана на вибір заявника як до органу, що видав адміністративний акт, так і до вищестоящего органу, якщо законодавством не передбачено інше. Строк подання такої заяви – 30 днів з дня повідомлення особі змісту акта. Цей строк не поширюється на адміністративний акт нормативного характеру.

Позов про скасування адміністративного акта або про визнання свого права подається, за загальним правилом, у 30-денний строк з дня отримання відповіді на попередні заяви або закінчення строку, передбаченого законом для розгляду такої заяви. Якщо законом не передбачена попередня процедура, то перебіг строку звернення до суду починається з дня ознайомлення з адміністративним актом. Нормативні акти можуть бути оскаржені як незаконні в будь-який час.

Позивачі за адміністративними позовами звільнені від сплати державного мита.

Разом з поданням адміністративного позову особа може подати заяву про зупинення виконання оскаржуваного адміністративного акта. За наявності достатніх доказів неминучості заподіяння шкоди і з метою запобігання такій шкоді суд може

постановити ухвалу про зупинення виконання адміністративного акта і за своєю ініціативою. Таким чином, подання позову автоматично не зупиняє дію оскаржуваного акта.

Що стосується тягаря доказування, то при розгляді вимоги про скасування адміністративного акта подання доказів є обов'язком відповідача, а при розгляді вимоги про відшкодування заподіяної шкоди – обов'язком обох сторін.

Оскаржений адміністративний акт може бути скасований повністю або частково, якщо він:

- є незаконним по суті, будучи виданим у порушення закону;
- є незаконним, будучи виданим з порушенням компетенції;
- є незаконним, будучи виданим з порушенням встановленої процедури.

Суд не може ухвалювати рішення щодо доцільності адміністративного акта чи адміністративних дій, що стали підставою для прийняття акта.

У визначених випадках суд може вийти за межі позовних вимог та ухвалити за своєю ініціативою рішення щодо незаконності адміністративних актів чи дій, на підставі яких було видано оскаржуваний адміністративний акт. У випадках, коли перевірка законності таких актів або дій належить до компетенції вищого адміністративного суду, суд подає запит про законність адміністративного акта до відповідного вищого суду.

Адміністративний суд після набрання рішенням законної сили направляє його копії відповідачу для виконання і судовій інстанції загальної юрисдикції за місцем знаходження відповідача для здійснення контролю за його виконанням, а за необхідності – для його примусового виконання.

Рішення виконується у передбачений у ньому строк, а якщо такий не вказаний, то протягом 30 днів з дня набрання рішенням законної сили.

Рішення адміністративного суду, що набрало законної сили, про скасування незаконного адміністративного акта, вступ у силу якого зумовлено його опублікуванням в офіційному джерелі, підлягає опублікуванню в тому ж джерелі за рахунок відповідача.

Відповідальність за виконання рішення покладається на керівника відповідного адміністративного органу. Керівник такого органу має право пред'явити в судову інстанцію загальної юрисдикції регресний позов до державного службовця, який винен в невиконанні рішення адміністративного суду.

ГРУЗІЯ

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

У Грузії адміністративне судочинство запроваджено з 2000 р., коли набрав чинність *Адміністративно-процесуальний кодекс* (далі - АПК) від 23 липня 1999 р. Тоді ж вступив в дію *Загальний адміністративний кодекс* від 25 червня 1999 р. як кодекс матеріального та процедурного адміністративного права. В адміністративному судочинстві субсидіарно також застосовуються положення Цивільного процесуального кодексу.

Адміністративні справи розглядаються загальними судами, оскільки за *Конституцією Грузії* «правосуддя здійснюється загальними судами» (ст. 83). Загальні суди діють на підставі *Органічного закону «Про загальні суди»*.

Крім загальних правил розгляду адміністративних справ, в АПК є глави, що визначають особливості розгляду справ щодо видачі судом наказів про перевірку діяльності підприємця за завою контролюючого органу, про реалізацію підданого арешту майна платника податків, про поміщення осіб у стаціонар з метою примусової психіатричної допомоги; справ про припинення насильства в сім'ї, захисту жертв насильства та надання допомоги жертвам насильства в сім'ї (зокрема – про видачу охоронного ордеру і затвердження стримуючого ордеру); справ, пов'язаних із наданням особі статусу біженця чи наданням притулку.

2. Суди, компетенція і підсудність

Суди. У першій інстанції адміністративні справи обмеженої компетенції розглядають *судді-магістрати* (аналог мирових суддів), всі інші адміністративні справи – *районні та міські суди*, в другій інстанції - *апеляційні суди*, в касаційній інстанції – *Верховний Суд*. В апеляційних судах та Верховному Суді створені палати з адміністративних справ.

У Грузії деякі категорії справ, які в багатьох країнах розглядаються за правилами адміністративного судочинства, віднесені до компетенції Конституційного Суду. Це, наприклад, спори щодо розмежування компетенції між державними органами; питання конституційності створення і діяльності політичних об'єднань громадян; справи за позовом особи про неконституційність нормативних актів будь-яких органів стосовно конституційних прав і свобод людини (ст. 89 Конституції).

Компетенція. Суди за правилами адміністративного судочинства розглядають спори про:

- відповідність адміністративного акта законодавству Грузії;
- укладання, виконання або припинення адміністративного договору;
- зобов'язання адміністративного органу відшкодувати шкоду, видати адміністративний акт або здійснити будь-яку іншу дію;
- визнання акта нікчемним, встановлення наявності та відсутності права або правовідносини.

У порядку адміністративного судочинства вирішуються також інші справи з правовідносин, що впливають з адміністративного законодавства, зокрема справи про поміщення осіб у стаціонар з метою надання примусової психіатричної допомоги, про видачу наказів чи ордерів суду з певних питань, про які згадувалося вище.

Предметна підсудність. Усі адміністративні справи підсудні у першій інстанції *районним та міським судам*, за винятком справ, підсудних *суддям-магістратам*. Останні розглядають такі адміністративні справи:

- про законність індивідуальних адміністративно-правових актів про адміністративні правопорушення;
- з питань державного соціального захисту;

- про спори, що виникли у зв'язку з виконанням рішень суду, що набрали законної сили;

- про спори, що виникли в процесі трудових відносин на публічній службі;

- про видання наказів про перевірку діяльності підприємців на підставі клопотань контролюючих органів;

- про поміщення особи в стаціонар з метою примусової психіатричної допомоги за зверненням адміністрації відповідного психіатричного закладу.

Там, де судді-магістрати не діють, підсудні їм справи розглядають районні (міські) суди.

Територіальна підсудність. За загальним правилом цивільного судочинства, що застосовується в адміністративному судочинстві, позов подається до суду за місцезнаходженням відповідача. Однак АПК в окремих категоріях справ встановлює особливі правила. Так, наприклад, заява з вимогою про видання охоронного ордеру подається до суду за місцем проживання жертви. Наказ про поміщення особи в стаціонар з метою надання примусової психіатричної допомоги на підставі звернення адміністрації відповідного психіатричного закладу видається за місцезнаходженням психіатричного закладу. Наказ про перевірку діяльності підприємця видається за місцезнаходженням підприємця. Наказ про реалізацію арештованого майна платника податків за клопотанням податкового органу видається за місцезнаходженням платника податків.

3. Особливості судочинства в адміністративних спорах

За загальним правилом, перш ніж звернутися до суду особа має подати скаргу в адміністративному порядку. Суд не приймає позов до адміністративного органу, якщо позивач хоча б раз не скористався можливістю подати адміністративну скаргу (ч. 5 ст. 2 АПК).

АПК встановлює такі види позовів, з якими можна звернутися до суду:

- позов про визнання адміністративного акта недійсним або про оголошення таким, що втратив чинність;
- позов про видання адміністративного акта;
- позов про вчинення дії – з вимогою вчинити таку дію або утриматися від такої дії, яка не передбачає видання індивідуального адміністративного акта;
- позов про визнання – з вимогою визнання адміністративного акта нікчемним, встановлення наявності чи відсутності права або правовідносин.

Позов про визнання адміністративного акта недійсним або про оголошення таким, що втратив чинність, подається до суду в місячний строк після ознайомлення з індивідуальним адміністративним актом або рішенням, пов'язаним з адміністративною скаргою, а також після закінчення встановленого строку для прийняття рішення щодо адміністративної скарги, а у випадку з нормативним актом – в 3-місячний строк після заподіяння безпосередньої шкоди. Позов про видання адміністративного акта має бути подано до суду в місячний строк після отримання відмови у виданні такого акта. Законами можуть бути передбачені й інші строки звернення до суду.

Зустрічний позов при поданні позову про визнання адміністративного акта недійсним або про видання адміністративного акта не допускається.

Адміністративні справи розглядають в першій інстанції суддя-магістрат або суддя районного (міського) суду одноособово.

АПК передбачає різні способи надання тимчасового (попереднього) захисту особі. Так, прийняття позову судом автоматично зупиняє дію оскаржуваного індивідуального адміністра-

тивного акта. Але на вимогу сторони суд має право скасувати зупинення дії акта або його частини за необхідності невідкладного виконання акта або його частини, якщо таке зупинення потягне за собою значну шкоду чи обмежує права або інтереси сторони.

Дія оскарженого індивідуального адміністративного акта автоматично не зупиняється, якщо:

- він пов'язаний з внесенням державних або місцевих податків, зборів чи інших платежів;

- відстрочення виконання тягне значну матеріальну шкоду або створює суттєву загрозу громадському порядку або безпеці;

- його видано під час дії надзвичайного або воєнного стану, оголошеного на підставі відповідного закону;

- адміністративним органом прийнято письмове обґрунтоване рішення про негайне виконання за наявності необхідності невідкладного виконання;

- індивідуальний адміністративний акт виконаний або представляє собою правовстановлюючий акт і його зупинення завдасть значної шкоди законним правам чи інтересам інших осіб;

- це передбачено законом.

Але і в цих випадках на вимогу сторони суд може зупинити дію індивідуального адміністративного акта або його частини за наявності обґрунтованої підозри, що стосується законності такого акта, або якщо його невідкладне виконання заподіює істотну шкоду або робить неможливим захист права або інтересу позивача.

Клопотання сторони про зупинення дії індивідуального адміністративного акта може бути подано і до пред'явлення позову. У разі виконання зупиненого індивідуального адміністративного акта суд може скасувати рішення, прийняте у зв'язку з таким виконанням.

За загальним правилом, суд може, приймаючи позов, за клопотанням сторони зупинити дію також нормативного адміністративного акта за наявності обґрунтованої підозри, що стосується його законності, або якщо його невідкладне виконання завдасть істотної шкоди особі або зробить неможливим захист права або інтересу особи.

На підставі заяви суд може до пред'явлення позову постановити тимчасову ухвалу про видання індивідуального адміністративного акта або вчинення дії за наявності загрози, що зміна існуючого становища може перешкоджати реалізації права заявника або значною мірою її ускладнити. Застосування тимчасової ухвали суду допускається також при попередньому (досудовому) регулюванні спірних правовідносин, якщо це регулювання, передусім у випадку з довгостроковими правовідносинами, необхідно для запобігання істотної шкоди, за наявності загрози чи інших підстав.

В адміністративному судочинстві визнається принцип диспозитивності, але з деякими особливостями. Так, сторони можуть завершити справу мировою угодою, відмовитися від позову чи визнати позов. Водночас адміністративний орган має на це право лише у разі, якщо це не суперечить законодавству. Суд не має права виходити за межі позовних вимог, але він не обмежений формулюванням позовної вимоги. З метою прискорення процесу суддя може допомогти стороні у трансформуванні вимоги.

В адміністративному судочинстві діє і принцип змагальності. Позивач зобов'язаний обґрунтувати свій позов і надати відповідні докази. Відповідач зобов'язаний представити письмову відповідь (заперечення) і відповідні докази. За загальним правилом, тягар доказування у разі подання позову про визнання адміністративно-правового акта нікчемним, недійсним або

таким, що втратив чинність, покладається на адміністративний орган, що видав цей акт.

Водночас суд, на відміну від цивільного процесу, уповноважений встановлювати обставини і збирати докази за власною ініціативою. Сторона має право до з'ясування обставин та перевірки доказів надати свої міркування про них.

Адміністративний орган зобов'язаний на вимогу суду надавати йому документи та іншу інформацію, необхідні для розгляду і вирішення справи. Якщо адміністративний орган без поважних причин не надав докази, суд накладає на відповідну посадову особу адміністративного органу штраф, що не звільняє його від обов'язку подати докази.

Якщо суд в результаті розгляду справи встановить, що адміністративний акт або його частина є протизаконними і завдають прямої і безпосередньої (індивідуальної) шкоди праву або інтересу позивача або незаконно обмежують його право, суд ухвалює рішення про визнання адміністративного акта недійсним. Якщо індивідуальний адміністративний акт було виконано ще до ухвалення судового рішення, суд за клопотанням сторони вказує в рішенні порядок повернення виконання.

У разі оголошення адміністративним органом індивідуального адміністративного акта таким, що втратив чинність до ухвалення судового рішення, суд уповноважений при наявності законного інтересу сторони і на її вимогу визнати такий індивідуальний адміністративний акт недійсним.

Якщо суд визнає, що індивідуальний адміністративний акт видано без дослідження та оцінки обставин, що мають істотне значення для справи, він може, не вирішуючи спірне питання, визнати такий акт недійсним і доручити адміністративному органу після дослідження та оцінки цих обставин видати новий акт.

Судове рішення про оголошення нормативного адміністра-

тивного акта недійсним має обов'язкову силу для всіх, кого він стосується. Якщо оголошення нормативного адміністративного акта недійсним створює значну загрозу державній або громадській безпеці або спричинює істотне збільшення витрат держави або місцевого самоврядування, суд уповноважений замість визнання нормативного адміністративного акта недійсним оголосити його таким, що втратив силу. Резолютивна частина судового рішення підлягає опублікуванню у тому ж порядку, в якому був опублікований нормативний акт, за рахунок адміністративного органу, що видав акт.

За позовом про прийняття адміністративного акта суд може ухвалити рішення, яким доручає адміністративному органу прийняти адміністративний акт, якщо відмова від прийняття такого акта є незаконною або порушено строк його прийняття, і це завдає пряму і безпосередню (індивідуальну) шкоду праву позивача або його інтересу. Суд на вимогу сторони встановлює строк прийняття адміністративного акта. Суд також може врегулювати спірне питання своєю ухвалою, якщо видання індивідуального адміністративного акта не потребує додаткового дослідження обставин у справі і водночас питання не відноситься до дискреційного повноваження адміністративного органу.

За позовом про вчинення дії суд може ухвалити рішення, яким доручає адміністративному органу вчинити певну дію або утриматися від її вчинення, якщо відмова від вчинення такої дії або ж її вчинення є незаконними, і це завдає пряму і безпосередню (індивідуальну) шкоду праву або інтересу позивача.

ВІРМЕНІЯ

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

Конституція від 5 липня 1995 р. визначає, що у Вірменії діють суди першої інстанції загальної юрисдикції, Апеляційний Суд і Касаційний Суд, а у передбачених законом випадках і спеціалізовані суди.

Інститут адміністративної юстиції представлений Адміністративним судом, що функціонує на основі *Судового кодексу* від 21 лютого 2007 р. та *Адміністративно-процесуального кодексу* (далі – АПК) від 27 листопада 2007 р., який вступив в дію з 1 січня 2008 р. Перед цим діяв Адміністративно-процесуальний кодекс 2004 р.

Згідно із ст. 2 чинного АПК, порядок судочинства в адміністративних справах у передбачених цим кодексом випадках встановлюється також *Цивільним процесуальним кодексом* у тій мірі, в якій його норми за своєю суттю застосовні до адміністративного судочинства і не суперечать Адміністративно-процесуальному кодексу і сутності адміністративного судочинства.

Діяльність адміністративних органів врегульована *Законом «Про основи адміністративної діяльності та адміністративне провадження»* від 18 лютого 2004 р. Цей законодавчий акт використовується судами для оцінки діяльності адміністрації.

2. Суди, компетенція і підсудність

Суди. Відповідно до ст. 3 Судового кодексу *Адміністративний суд* є спеціалізованим судом першої інстанції в адміністративних справах. Вищою судовою інстанцією щодо Адміністративного суду є Касаційний Суд.



Мал. 5. Система судів, що вирішують адміністративні справи у Вірменії

Компетенція. До юрисдикції Адміністративного суду віднесені всі справи, що виникають з публічних правовідносин, в тому числі:

- спори у зв'язку із здійсненням або проходженням публічної чи альтернативної служби;
- спори між адміністративними органами, якщо вони не підлягають вирішенню вищими інстанціями;
- спори про зупинення або припинення діяльності об'єднань (у тому числі профспілок), які діють у сфері публічного права;
- справи про видання розпоряджень про оплату у публічних правовідносинах.

За постановою Конституційного Суду від 3 лютого 2009 р. Адміністративний суд уповноважений вирішувати також цивільно-правовий спір, похідний від адміністративно-правових відносин, в рамках однієї адміністративної справи.

Право на звернення до Адміністративного суду має будь-яка фізична або юридична особа, якщо вона вважає, що внаслідок актів, дій чи бездіяльності адміністративних органів:

- порушені або ущемлені її права і свободи, гарантовані Конституцією, міжнародними договорами, законами та іншими документами, в тому числі у випадках перешкоди здійсненню цих прав і свобод чи нестворення необхідних умов для їх реалізації;
- на особу незаконно було покладено обов'язок;
- особу було незаконно притягнуто до адміністративної відповідальності.

Адміністративний орган може звернутися до Адміністративного суду:

- з вимогою покладання на фізичну чи юридичну особу відповідальності, коли закон передбачає, що тільки Адміністративний суд може це зробити;

- з вимогою позбавити фізичну або юридичну особу певних прав або покласти певні обов'язки, якщо за законом це можливо за рішенням суду;

- для вирішення спору щодо компетенції, якщо цей спір не може бути вирішено в адміністративному порядку.

До юрисдикції Адміністративного суду не належать питання, віднесені до компетенції Конституційного Суду, питання, які вирішуються в порядку кримінального процесу, а також питання, пов'язані з неплатоспроможністю осіб.

Підсудність. Усі адміністративні справи у першій інстанції підсудні Адміністративному суду Республіки Вірменія.

3. Особливості судочинства в адміністративних спрах

Закон «Про основи адміністративної діяльності та адміністративне провадження» (ст. 70) передбачає право оскаржити адміністративні акти, дію або бездіяльність адміністративного органу як в адміністративному, так і в судовому порядку. Обов'язку попереднього оскарження в адміністративному порядку перед зверненням до суду не встановлено.

В адміністративному порядку скарга може бути подана або до адміністративного органу, що прийняв оскаржуваний адміністративний акт, або вищестоящому адміністративному органу. Якщо акт було оскаржено одночасно в адміністративному та судовому порядках, то скарга підлягає судовому розгляду. У цьому випадку розпочате в адміністративному органі провадження закривається.

За АПК, позов про скасування адміністративного акта

може бути подано до суду протягом двох місяців після набрання ним чинності. Позов про покладання на адміністративний орган обов'язку видати акт подається протягом місяця з моменту отримання відмови адміністративного органу або протягом 2-ох місяців з моменту, коли закінчився максимальний строк для видання акта. Для подання позову про примушення до виконання зобов'язання встановлено одномісячний строк, що відраховується з моменту отримання від органу відмови або 3-місячний строк з моменту закінчення строку, наданого для вчинення цієї дії. Позов про встановлення наявності чи відсутності права або правовідносин може бути подано в будь-який час.

У разі попереднього оскарження адміністративного акта, дії чи бездіяльності в адміністративному порядку зазначені строки для звернення з позовом до суду відраховуються з моменту закінчення строку розгляду скарги.

За загальним правилом, справи в Адміністративному суді розглядаються суддею одноособово. У разі скасування рішення Адміністративного суду та направлення справи на новий розгляд справа розглядається колегією з трьох суддів. справи щодо протиправності нормативних актів, а також найбільш важливі категорії виборчих спорів розглядаються колегією з п'яти суддів.

Що стосується доказування, то кожна сторона має представити суду всі докази на обґрунтування своїх вимог або заперечень, що знаходяться в її розпорядженні. На вимогу суду сторона також має надати докази, що знаходяться в її розпорядженні та виправдовують позицію іншої сторони.

Сторони не мають права знищувати або приховувати докази або іншим способом заважати їх зібранню, дослідженню та оцінці. У разі порушення такого правила суд може покласти тягар доказування на іншу сторону.

Адміністративний орган несе тягар доказування фактів, які

стали причиною його рішення, дії чи бездіяльності.

Якщо після вивчення всіх доказів факт залишається спірним, негативні наслідки несе сторона, яка несе тягар доказування цього факту.

Суд за власною ініціативою вказує на факти, які мають значення для прийняття рішення, і в разі необхідності закликає сторони подати докази щодо цих фактів, а також має право витребувати будь-яку інформацію у справі.

Суд має право за клопотанням сторони або за власною ініціативою вжити заходів щодо забезпечення позову (в тому числі зустрічного позову). Забезпечення позову здійснюється за правилами цивільного судочинства.

Вирішуючи справу по суті, суд має право:

- скасувати адміністративний акт або визнати його недійсним повністю або частково;

- покласти обов'язок на адміністративний орган видати адміністративний акт;

- покласти на учасників процесу та інших осіб зобов'язання вчинити певні дії або утриматися від дій;

- встановити наявність або відсутність правовідносин;

- визнати незаконними обтяжливі адміністративні дії;

- визнати повну або часткову недійсність (незаконність) нормативного акта.

У спорах про компетенцію суд може визначити, на який орган покладено повноваження з вирішення певного питання.

У разі встановлення в ході процесу грубого або регулярних порушень прав фізичних і юридичних осіб, істотних порушень Конституції і законів, суд, крім рішення по суті, має право додатково постановити ухвалу, адресовану керівнику органу або відповідній посадовій особі, для вжиття заходів щодо усунення даних порушень протягом місяця після одержання рішення.

АЗЕРБАЙДЖАН

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

Відповідно до Конституції Азербайджанської Республіки 1995 р. судову владу здійснюють Конституційний Суд, Верховний Суд, апеляційні суди, загальні та спеціалізовані суди.

За Конституцією Верховний Суд є найвищим судовим органом у цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справах, віднесених до провадження загальних і спеціалізованих судів, системи яких визначено *Законом «Про суди і суддів»* від 10 червня 1997 р.

30 червня 2009 р. прийнято *Адміністративно-процесуальний кодекс* (далі - АПК). Передбачено, що він набуває чинності з 1 січня 2011 р. В адміністративному судочинстві субсидіарно можуть застосовуватися положення *Цивільного процесуального кодексу* – у випадках нерегульованих Адміністративно-процесуальним кодексом і коли це не суперечить передбаченим їм процесуальним принципам.

Слід зазначити, що в Азербайджані процедура розгляду справ в адміністративних органах врегульована *Законом «Про адміністративне провадження»* від 21 жовтня 2005 р.

2. Суди, компетенція і підсудність

Суди. Адміністративні суди створено на основі системи економічних судів і з'єднані з ними організаційно і функціонально. Тепер ці суди називаються *судами у справах із адміністративних та економічних спорів*. Водночас деякі категорії справ у першій інстанції підсудні судовим колегіям у справах із адміністративних та економічних спорів апеляційних судів, які, як правило, є апеляційною інстанцією. Вищою (касаційною) інстанцією і далі залишається *Верховний Суд*, в якому створена судова колегія у справах із адміністративних та економічних спорів.



Мал. 6. Система судів, що вирішують адміністративні справи в Азербайджані

Компетенція. До адміністративного судочинства віднесені такі позови:

- про оспорювання (скасування або зміну) адміністративного акта, прийнятого адміністративним органом щодо прав і обов'язків особи (позови про оскарження);

- про покладення на адміністративний орган відповідного зобов'язання, пов'язаного з виданням адміністративного акта, і позови про захист від бездіяльності адміністративного органу (позови про примушення);

- про вчинення адміністративним органом певних дій, не пов'язаних із виданням адміністративного акта (позови про виконання зобов'язання);

- про захист від незаконного втручання, не пов'язаного із виданням адміністративного акта адміністративним органом, що безпосередньо порушує права і свободи особи (позови про утримання від вчинення певних дій);

- про наявність чи відсутність адміністративно-правових відносин, а також про визнання адміністративного акта недійсним (позови про встановлення або визнання);

- про перевірку відповідності закону актів нормативного характеру, за винятком питань, віднесених до повноважень Конституційного суду (позови про відповідність закону);

- за майновими вимогами, пов'язаними з вирішенням адміністративних спорів, а також за вимогами про сплату компенсації за шкоду, завдану незаконними рішеннями (адміністративними актами) або діями (бездіяльністю) адміністративних органів;

- позови муніципалітетів проти дій органів адміністративного контролю або органів адміністративного контролю проти муніципалітетів.

Предметна підсудність. Як правило, адміністративні спори в першій інстанції розглядають суди у справах із адміністративних та економічних спорів. Але деякі категорії адміністративних справ у першій інстанції підсудні апеляційним судам: справи про оскарження відповідності закону актів нормативного характеру; справи, пов'язані з державною реєстрацією або з ліквідацією політичних партій; спори, пов'язані з видачею спеціального дозволу (ліцензії) на телерадіомовлення, або з припиненням виробництва та розповсюдження засобів масової інформації або зупиненням їх діяльності.

Територіальна підсудність. За загальним правилом, адміністративні позови розглядаються судом за місцезнаходженням, місцем проживання відповідача, а у разі відсутності місця проживання – за місцем його перебування або останнім місцем проживання чи перебування.

Адміністративні спори, пов'язані з нерухомим майном або з правами або правовідносинами, пов'язаними з певною територією, розглядаються судом за місцезнаходженням цього майна або території.

Позови про оскарження розглядає суд за місцезнаходженням адміністративного органу, що видав оскаржений адміністра-

тивний акт. У разі, якщо адміністративний акт видано адміністративним органом, повноваження якого охоплюють територію, на яку поширюється юрисдикція більш ніж одного суду, позов проти такого акта розглядає суд за місцем проживання або місцем знаходження заінтересованої особи.

Позови проти дипломатичних представництв і консульств Азербайджанської Республіки розглядають суди за місцезнаходженням відповідного органу виконавчої влади.

Позови проти органу, пов'язані зі службовими правовідносинами, що існують або раніше існували між даним органом і суддею, державним службовцем або військовослужбовцем, а також спори, пов'язані з виникненням таких правовідносин, розглядаються судом за місцезнаходженням службового житла позивача, а в разі відсутності такого житла – за місцем його проживання, а при його відсутності – за місцезнаходженням адміністративного органу - відповідача.

3. Особливості судочинства в адміністративних спорах

Відповідно до Закону «Про адміністративне провадження» оскарження рішень, дій або бездіяльності адміністративних органів може здійснюватися в адміністративному або в судовому порядку. Тобто обов'язкового попереднього оскарження в адміністративному порядку не встановлено. У разі, якщо на адміністративний акт одночасно подана і скарга, й адміністративний позов як в адміністративному, так і в судовому порядку, позов розглядається у судовому порядку, а провадження за скаргою в адміністративному органі закривається.

За АПК, позов про оскарження можна подати протягом 30 днів з моменту надання (оголошення) адміністративного акта, а в разі подання скарги в адміністративному порядку – з моменту надання особі адміністративного акта, прийнятого за скаргою.

Позов про примушення може бути подано протягом 30 днів

з моменту надання позивачеві відповідного адміністративного акта про відмову від прийняття адміністративного акта або письмової інформації про таку відмову.

Якщо адміністративний орган не приймає у встановлений законом строк адміністративний акт у зв'язку зі зверненням про прийняття адміністративного акта чи скаргою, поданою в адміністративному порядку, пред'явлення позову до суду до закінчення 35 днів з моменту подання таких звернення або скарги не допускається (за винятком випадків встановлення законодавством більш короткого або тривалого строку). У разі неприйняття необхідного адміністративного акта, у тому числі рішення за адміністративною скаргою з поважних причин, суд для прийняття адміністративним органом рішення щодо адміністративного акта чи адміністративної скарги встановлює певний строк. До завершення цього строку суд зупиняє провадження у справі. Якщо протягом встановленого судом строку адміністративний акт буде прийнято або скарга задоволена, провадження у справі закривається.

У судах у справах із адміністративних та економічних спорів адміністративні справи розглядає суддя одноособово. Адміністративні спори в судових колегіях у справах із адміністративних та економічних спорів апеляційних судів розглядаються колегією з трьох суддів.

За Законом «Про адміністративне провадження» оскарження адміністративного акта не зупиняє його виконання. Заінтересована особа може звернутися до суду для отримання захисту тимчасового характеру як до подання позову до суду або одночасно з позовом або в ході судового процесу.

У разі, якщо заінтересована особа оскаржила адміністративний акт в адміністративному порядку, вона може звернутися з клопотанням про захист тимчасового характеру у відповідний адміністративний орган. Особа може звернутися з такою заявою до суду лише у випадку, якщо цей орган не задовольнить клопо-

тання заінтересованої особи протягом 15 днів.

У разі, якщо третя особа подала позов проти адміністративного акта, адресованого іншій особі і сприятливого для даної особи, суд може постановити ухвалу про захист тимчасового характеру також на підставі заяви третьої особи.

Відповідно до АПК захист тимчасового характеру може надаватися шляхом зупинення виконання адміністративного акта або іншими заходами, спрямованими на забезпечення позову (охорону прав позивача). Зокрема, суд в якості заходів захисту тимчасового характеру може покласти на відповідача обов'язок вчинити певні дії або утриматися від вчинення певних дій або зазнати певних дій. За наявності законних підстав суд може покласти такі обов'язки і на третіх осіб.

До ухвалення рішення суд за заявою про зупинення виконання адміністративного акта може покласти на відповідача обов'язок утриматися від вчинення дій, спрямованих на виконання адміністративного акта.

Підставою для постановлення судом ухвали про захист тимчасового характеру є:

- необхідність первинного термінового врегулювання з огляду на те, що зміна існуючого становища зробить неможливим або ускладнить захист (забезпечення або відновлення) прав заявника (позивача);

- встановлення під час попереднього розгляду в суді великої ймовірності задоволення матеріальної вимоги заявника.

У разі постановлення відповідної ухвали суду про захист тимчасового характеру виконання адміністративного акта зупиняється до закінчення розгляду пов'язаної справи по суті.

АПК містить детальні правила про тягар доказування. Так, адміністративний орган, який прийняв оскаржений адміністративний акт, зобов'язаний довести наявність фактичних умов, що

викликали необхідність прийняття цього акта.

За позовами про захист від незаконного втручання, не пов'язаного з прийняттям адміністративного акта адміністративним органом, обов'язок щодо доказування наявності фактичних умов, що роблять необхідним таке втручання, лежить на відповідному адміністративному органі.

За позовами із вимогами про видання адміністративного акта (про примушення) обов'язок щодо доказування наявності фактичних умов, що підтверджують необхідність прийняття такого акта, лежить на позивачеві. Однак якщо адміністративний орган посилається на наявність фактичних умов, що виключають прийняття в конкретному випадку бажаного для позивача адміністративного акта, обов'язок щодо доказування таких умов лежить на цьому адміністративному органі.

За принципом дослідження обставин у справі суд зобов'язаний, виходячи зі свого службового становища, досліджувати всі обставини у справі, що мають значення для правильного вирішення спору. При цьому він не обмежений поясненнями, заявами і пропозиціями учасників процесу, представленими ними доказами та іншими матеріалами, що містяться у справі. Суд зобов'язаний самостійно з власної ініціативи або за клопотанням учасників процесу збирати інші необхідні докази. Суд може вимагати від сторін додаткові відомості та докази.

За результатами розгляду справи, у разі встановлення невідповідності адміністративного акта закону і порушення у зв'язку з цим прав позивача, суд ухвалює рішення про скасування цього акта. Це правило застосовується й у випадках встановлення порушень в адміністративному провадженні, які вплинули на рішення адміністративного органу.

У разі виконання адміністративного акта суд одночасно зі скасуванням адміністративного акта може на підставі відповід-

ної заяви покласти на адміністративний орган зобов'язання усунути наслідки його виконання. Якщо усунути наслідки виконання адміністративного акта неможливо, суд ухвалює рішення про виплату компенсації адміністративним органом.

У разі скасування адміністративного акта самим адміністративним органом або втрати ним чинності з інших підстав суд з урахуванням правових інтересів позивача на підставі його заяви ухвалює рішення про визнання такого акта недійсним (незаконним).

У випадку оспорювання адміністративного акта в частині грошової суми або наявності певних умов для визначення грошової суми суд може встановити іншу грошову суму або інші умови для виплати грошової суми.

У разі, якщо позивач одночасно зі скасуванням адміністративного акта має право вимагати виконання будь-яких зобов'язань, суд може ухвалити рішення про примусове виконання такого зобов'язання.

У разі, якщо неприйняття адміністративного акта відповідачем суперечить закону і порушує права позивача, суд покладає на адміністративний орган зобов'язання прийняти адміністративний акт. У разі неможливості ухвалення конкретного рішення на підставі вимоги позивача суд покладає на адміністративний орган зобов'язання про ухвалення з урахуванням правової позиції суду відповідного адміністративного акта на користь позивача.

Суд, як правило, не може самостійно прийняти рішення замість органу, якщо адміністративний орган наділений дискреційними повноваженнями, або необхідно продовжити дослідження фактів для прийняття адміністративного акта і ці дослідження суд не може провести самостійно в рамках судового розгляду.

Якщо у встановлений судом строк адміністративний орган не виконає покладені на нього судовим рішенням зобов'язання, суд може оштрафувати адміністративний орган.

ЧАСТИНА ІІІ.

ДЕРЖАВИ, В ЯКИХ АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ В РАМКАХ ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

РОСІЯ

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

Відповідно до *Конституції Російської Федерації* 1993 р. судова влада реалізується шляхом конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального судочинства (ст. 118). Водночас окреме законодавство про адміністративне судочинство в Російській Федерації (далі - РФ) поки відсутнє. Положення, за якими здійснюється правосуддя в адміністративних спорах, розпорошені по різних законодавчих актах.

Передусім цю сферу регулюють *Закон РФ «Про оскарження до суду дій і рішень, що порушують права та свободи громадян»* від 27 квітня 1993 р., *Цивільний процесуальний кодекс РФ (далі - ЦПК)* від 14 листопада 2002 р. та *Арбітражний процесуальний кодекс РФ (далі - АПК)* від 24 липня 2002 р.

У Верховному Суді РФ напрацьовані проекти закону «Про федеральні адміністративні суди у Російській Федерації», а також Кодексу адміністративного судочинства. Перший з них було внесено у 2000 р. і навіть прийнято у першому читанні Державною Думою РФ у 2002 р.², другий – Верховний Суд РФ вніс в 2006 р.³ Обидва законопроекти зберігають актуальність, але поки що не-

² Электронная регистрационная карта на законопроект № 381232-4 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=381232-4&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=381232-4&02).

³ Электронная регистрационная карта на законопроект № 381232-4 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=381232-4&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=381232-4&02).

достатньо політичної волі для формування окремої системи адміністративної юстиції.

2. Суди, компетенція та підсудність

Суди. У РФ окремі адміністративні суди не створені. Судочинство в адміністративних справах здійснюється судами загальної юрисдикції (в тому числі військовими судами) на чолі з Верховним Судом РФ, а також арбітражними судами на чолі з Вищим Арбітражним Судом РФ. Системи судів загальної юрисдикції та арбітражних судів організаційно не пов'язані між собою і мають дещо різну компетенцію.

Компетенція. Відповідно до ЦПК (статті 22, 245) *суди загальної юрисдикції* розглядають справи, що виникають з публічних правовідносин, які вважаються цивільними справами. Зокрема, до таких справ відносяться спори за заявами:

- громадян, організацій, прокурора щодо оскарження нормативних правових актів;

- про оскарження рішень і дій (бездіяльності) адміністративних органів;

- про захист виборчих прав або права на участь у референдумі громадян РФ.

Військові суди, які є судами загальної юрисдикції, розглядають справи про захист прав, свобод і охоронюваних законом інтересів військовослужбовців Збройних Сил РФ, інших військ, військових формувань і органів, громадян, які проходять військові збори, від рішень, дій (бездіяльності) органів військового управління, військових посадових осіб.

Відповідно до АПК (стаття 29) *арбітражні суди* розглядають у порядку адміністративного судочинства (саме цей термін згадується в АПК!) спори, які виникають із адміністративних та інших публічних правовідносин, економічні спори та інші справи, пов'язані

із здійсненням організаціями та громадянами підприємницької та іншої економічної діяльності. Зокрема це справи про:

- оскарження нормативно-правових актів, які зачіпають права і законні інтереси заявника в сфері підприємницької та іншої економічної діяльності, якщо федеральним законом їх розгляд віднесено до компетенції арбітражного суду;

- оскарження ненормативних правових актів, рішень і дій (бездіяльності) адміністративних органів, що зачіпають права і законні інтереси заявника в сфері підприємницької та іншої економічної діяльності;

- адміністративні правопорушення, якщо Кодексом про адміністративні правопорушення РФ їх розгляд віднесено до компетенції арбітражного суду;

- стягнення з організацій і громадян, які здійснюють підприємницьку та іншу економічну діяльність, обов'язкових платежів, санкцій, якщо федеральним законом не передбачений інший порядок їх стягнення;

- інші справи, що виникають з адміністративних та інших публічних правовідносин, якщо федеральним законом їх розгляд віднесено до компетенції арбітражного суду.

При зверненні до суду із заявою, що містить кілька пов'язаних між собою вимог, з яких одні підвідомчі суду загальної юрисдикції, інші – арбітражному суду, якщо розділити вимоги неможливо, справу належить розглядати в суді загальної юрисдикції.

Таким чином, адміністративні за суттю спори в РФ розподілені між судами різної спеціалізації: за загальним правилом, їх розглядають суди загальної юрисдикції, а адміністративні спори в сфері економіки вирішують арбітражні суди. Проблеми у визначенні юрисдикції в РФ виникають нерідко, іноді їх змушений вирішувати Конституційний Суд РФ.

Предметна підсудність. Більшість адміністративних спорів вирішують у першій інстанції *суди першої ланки* - районні суди, арбітражні суди суб'єктів РФ. *Суди загальної юрисдикції другої ланки* (верховний суд республіки, крайовий, обласний суд, суд міста федерального значення, суд автономної області і суд автономного округу) розглядають у першій інстанції справи, пов'язані з державною таємницею; щодо оскарження нормативно-правових актів органів державної влади суб'єктів РФ; про зупинення діяльності або ліквідації регіонального відділення або іншого структурного підрозділу політичної партії, міжрегіональних та регіональних громадських об'єднань тощо; деякі категорії виборчих спорів. *Верховному Суду РФ* у першій інстанції підсудні справи щодо оскарження нормативних і ненормативних правових актів Президента РФ і Уряду РФ, ненормативних правових актів палат Федеральних Зборів РФ, нормативно-правових актів інших федеральних органів державної влади; щодо оскарження постанов про зупинення або припинення повноважень суддів або про зупинення або припинення їх відставки (за винятком випадків припинення повноважень суддів за вчинення ними дисциплінарних проступків); про зупинення діяльності або ліквідацію політичних партій, загальноросійських і міжнародних громадських об'єднань тощо; деякі категорії виборчих спорів; спори між федеральними органами державної влади та органами державної влади суб'єктів РФ та між органами державної влади суб'єктів РФ, передані на розгляд до Верховного Суду Президентом РФ.

Вищий Арбітражний Суд РФ розглядає як суд першої інстанції справи щодо оскарження нормативних і ненормативних правових актів Президента РФ, Уряду РФ, ненормативних правових актів палат Федеральних Зборів РФ, Урядової комісії з контролю за здійсненням іноземних інвестицій в РФ, нормативно-правових

актів федеральних органів виконавчої влади; економічні спори між РФ і суб'єктами РФ, між суб'єктами РФ.

Територіальна підсудність. У порядку цивільного судочинства скарга подається за розсудом заявника – або в суд за місцем його проживання, або в суд за місцезнаходженням адміністративного органу. Заява щодо оскарження нормативно-правового акта подається за місцем знаходження органу державної влади, органу місцевого самоврядування або посадової особи, що прийняв нормативно-правовий акт. В арбітражному судочинстві діє загальне правило розгляду справ за місцезнаходженням відповідача.

3. Особливості судочинства в адміністративних спорах

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу перед зверненням до суду в РФ не є обов'язковим. Особа має право звернутися зі скаргю або безпосередньо до суду, або до вищестоящих в порядку підлеглості адміністративного органу або посадової особи. Водночас для спорів, що розглядають арбітражні суди, федеральним законом можуть бути встановлені винятки з цього правила.

У Законі «Про оскарження до суду дій і рішень, що порушують права та свободи громадян» є цікаве правило. Якщо громадянин спочатку звернувся до вищестоящого органу, але відповіді не отримав або отримав його з порушенням строків, то він має право на компенсацію судових витрат навіть у випадку, якщо суд не задовольнить його скаргу. Щоправда, обов'язок компенсувати судові витрати чомусь покладається на орган, діяльність якого визнана судом правомірною, а не на вищестоящий орган, який своєчасно не надав відповідь на скаргу.

В адміністративних спорах, що розглядаються у порядку цивільного судочинства, особа має право звернутися до суду з заявою протягом:

- 3-ох місяців з дня, коли їй стало відомо про порушення її прав і свобод, або

- місяця з дня отримання особою письмового повідомлення про відмову вищестоящего органу у задоволенні скарги або з дня закінчення місячного строку після подання скарги, якщо не отримано на неї письмової відповіді.

Пропущення 3-місячного строку звернення до суду не є для суду підставою для відмови у прийнятті заяви, але може стати підставою для відмови в її задоволенні.

В арбітражному процесі для оскарження ненормативних актів, дій чи бездіяльності адміністративних органів також встановлено 3-місячний строк.

Адміністративні спори у першій інстанції, як правило, розглядає суддя одноособово. Деякі категорії справ у передбачених законом випадках розглядають колегіально. Наприклад, деякі виборчі спори в судах загальної юрисдикції вирішують колегії у складі трьох професійних суддів. У такому ж складі розглядають справи щодо оскарження нормативно-правових актів в арбітражних судах.

За загальним правилом, звернення до суду не зупиняє дію оскарженого рішення. Однак, прийнявши скаргу до розгляду, суд за клопотанням громадянина або за своєю ініціативою має право зупинити виконання оскаржених дії чи рішення. Подібні правила діють в арбітражному судочинстві – там суд може застосувати забезпечувальні заходи.

Обов'язки щодо доказування обставин, що стали підставою для прийняття нормативно-правового акта, його законності, а також законності оскаржених рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу покладаються на цей орган. Особа звільняється від обов'язку доводити незаконність оскаржених рішень, дій, бездіяльності, але зобов'язана довести факт порушення своїх прав і свобод.

В АПК можна знайти дещо інше формулювання: обов'язок доказування обставин, що стали підставою для прийняття адміністративним органом оскаржених актів або рішень, учинення дій, допущення бездіяльності, покладається на відповідний орган. Але суть та ж: діє презумпція вини органу, яку він повинен спростувати.

В адміністративних спорах дію принципів диспозитивності та змагальності дещо обмежено. Так, суд не зв'язаний підставами і доводами заявлених вимог. Також він може визнати обов'язковим прибуття в судове засідання представника адміністративного органу. На випадок неприбуття передбачено штраф.

У цивільних справах щодо оскарження нормативних актів відмова особи, яка звернулася до суду, від своєї вимоги не тягне за собою закриття провадження у справі. Визнання вимоги адміністративним органом для суду не є обов'язковим, а скасування нормативного акта самим органом не є достатньою підставою для закриття провадження у справі.

І в цивільному, і в арбітражному процесах при розгляді адміністративних спорів передбачено право суду витребувати докази за своєю ініціативою з метою правильного вирішення справи.

ЦПК не передбачає можливості укладення мирової угоди в адміністративних спорах, оскільки вважається, що там немає сторін, а лише заявник і заінтересована особа. Водночас АПК визначає, що економічні спори, що виникають з адміністративних та інших публічних правовідносин, можуть бути врегульовані шляхом укладення угоди або з використанням інших примирних процедур. Сумнівно, що така різниця в двох процесах має серйозне підґрунтя.

Рішення суду в адміністративній справі, згідно із ЦПК, направляється відповідному або вищестоящому адміністративно-

му органу для виконання, а також заявнику протягом 3-ох днів після набрання ним законної сили. Про виконання рішення має бути повідомлено суд та заявника не пізніше ніж у місячний строк з дня одержання рішення суду.

Набрання законної сили рішенням суду про визнання нормативно-правового акта нечинним тягне за собою втрату чинності цього нормативно-правового акта, а також інших нормативно-правових актів, заснованих на визнаному нечинним нормативно-правовому акті або які відтворюють його зміст. Таке рішення суду або повідомлення про рішення публікується в друкованому виданні, в якому був офіційно опублікований нормативно-правовий акт. Рішення суду про визнання нормативно-правового акта нечинним не може бути подолане повторним прийняттям такого ж акта.

Слід звернути увагу на те, що наявність в РФ принаймні трьох основоположних актів про адміністративне судочинство, а також двох окремих систем судів, які вирішують адміністративні спори, на наш погляд, не сприяє уніфікації судової практики і зміцненню спільних підходів у адміністративному праві і процесі.

БІЛОРУСЬ

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

Кодекс про судоустрій та статус суддів від 29 червня 2006 р. передбачає, що судова влада здійснюється за допомогою конституційного, цивільного, кримінального, господарського та адміністративного судочинства (ст. 2). Адміністративне судочинство здійснюється загальними і господарськими судами (ст. 5).

Водночас окремого законодавчого акта про адміністративне судочинство в Білорусі немає. Судочинство в адміністративних справах у загальних судах регулюється *Цивільним процесуальним кодексом* (далі - ЦПК) від 11 січня 1999 р., зокрема главою 29 (провадження у справах, що виникають із адміністративно-правових відносин), а в господарських судах – *Господарським процесуальним кодексом* (далі - ГПК) від 15 грудня 1998 р., зокрема главою 25 (провадження у справах про перевірку законності ненормативних правових актів, дій, бездіяльності державних органів, органів місцевого управління та самоврядування, посадових осіб).

2. Суди, компетенція та підсудність

Суди. Адміністративні за природою спори розглядають загальні суди, в тому числі й військові, на чолі з Верховним Судом, а також господарські суди на чолі з Вищим Господарським Судом. Системи загальних судів та господарських судів так само, як і в Росії, організаційно не пов'язані між собою. Кодекс про судоустрій та статус суддів передбачає можливість створення в системі загальних судів спеціалізованих судів, у тому числі адміністративних, а в рамках господарських судів, – наприклад, податкових. Проте на практиці ця можливість поки не реалізована.

Компетенція. *Загальні суди* розглядають в рамках цивільного судочинства справи:

- за скаргами на дії виборчих комісій у випадках, передбачених законом;

- за скаргами на відмову органів, що реєструють акти громадянського стану, внести виправлення або зміни у записи актів громадянського стану;

- за скаргами на нотаріальні дії або на відмову у їх вчиненні;

- за скаргами на дії⁴ (бездіяльність) адміністративних органів;

- за скаргами на рішення апеляційної ради при патентному органі;

- інші справи, що виникають з адміністративно-правових відносин, у випадках, передбачених законом.

Військові суди розглядають скарги військовослужбовців на дії (бездіяльність) посадових осіб та органів військового управління.

Громадянин має право звернутися до суду зі скаргою лише у випадках, коли для вирішення окремих скарг законодавством не встановлений інший, несудовий, порядок оскарження.

Господарські суди розглядають у рамках господарського процесу господарські (економічні) спори, що виникають з адміністративних, земельних, фінансових та інших публічних правовідносин. Зокрема, йдеться про справи щодо:

- оскарження ненормативного правового акта, дій, бездіяльності адміністративного органу, якими зачіпаються права заявника у сфері підприємницької та іншої господарської (економічної) діяльності;

- стягнення з юридичних осіб, індивідуальних підприємців і громадян, які здійснюють підприємницьку та іншу господарську (економічну) діяльність, податків, інших обов'язкових платежів,

⁴ За визначенням під діями можна розуміти і рішення адміністративних органів (*До дій (бездіяльності) ...*, що підлягають судовому оскарженню, належать колегіальні і одноосібні дії (бездіяльність), в результаті яких громадянин незаконно позбавлений можливості повністю або частково реалізувати право, надане йому нормативно-правовим актом, або на громадянина незаконно покладено будь-яка обов'язок. - Ч. 2 ст. 353 ЦПК).

якщо інший порядок їх стягнення не встановлено законодавчими актами;

- визнання виконавчого або іншого документа, за яким стягнення провадиться у безспірному порядку, таким, що не підлягає виконанню;

- повернення з бюджету грошових коштів, списаних у безспірному порядку з юридичних осіб чи індивідуальних підприємців;

- відмови у видачі (продовженні терміну дії) спеціального дозволу (ліцензії);

- спорів про створення, реорганізацію та ліквідацію юридичних осіб, організацій, які не є юридичними особами, припинення діяльності індивідуальних підприємців;

- спорів про відмову в державній реєстрації юридичних осіб, організацій, які не є юридичними особами, та індивідуальних підприємців.

Предметна підсудність. *Загальні суди першої ланки* (районні, міські) розглядають за правилами цивільного судочинства у першій інстанції всі справи, за винятком віднесених до підсудності інших судів. Міжгарнізонні військові суди розглядають у першій інстанції справи у спорах військовослужбовців про звільнення з військової служби, про переведення, відшкодування матеріальних збитків, надання відпустки, за скаргами військовослужбовців на протиправні дії посадових осіб та органів військового управління, а також інші справи, пов'язані з проходженням військової служби.

Загальні суди другої ланки (обласні, Мінський міський, Білоруський військовий суди) у першій інстанції розглядають справи за скаргами на відмову в реєстрації місцевих об'єднань громадян, на відмову в реєстрації ініціативної групи з проведення обласного референдуму, справи, в матеріалах яких містяться відомості, що становлять державну таємницю. Також ці суди мають

право вилучити будь-яку справу з нижчестоящих судів і взяти її до свого провадження в першій інстанції.

Верховний Суд розглядає в першій інстанції справи:

- за скаргами на відмову в реєстрації республіканських та міжнародних об'єднань громадян;
- за заявами про припинення діяльності таких об'єднань;
- за скаргами на відмову в реєстрації ініціативної групи з проведення республіканського референдуму;
- за скаргами на відмову у реєстрації політичних партій;
- за заявами про припинення діяльності політичних партій;
- за скаргами на рішення Президента з питань громадянства;
- за скаргами на відмову Центральної комісії з виборів і проведення республіканських референдумів в реєстрації кандидатів на пост Президента;
- у спорах, пов'язаних із правовою охороною об'єктів інтелектуальної власності та ін.

Верховний Суд також має право вилучити будь-яку справу з будь-якого загального суду і взяти її до свого провадження у першій інстанції.

Справи, підвідомчі *господарським судам*, розглядають у першій інстанції господарські суди областей та прирівняні до них суди, за винятком справ, віднесених до підсудності Вищого Господарського Суду.

Вищий Господарський Суд розглядає як суд першої інстанції:

- справи щодо оскарження ненормативних правових актів Президента, Ради Республіки і Палати представників Парламенту, Уряду, республіканських органів державного управління та інших республіканських органів;
- господарські (економічні) спори між Республікою Білорусь і адміністративно-територіальними одиницями Республіки Білорусь, а також між адміністративно-територіальними одиницями

Республіки Білорусь;

- справи, пов'язані з державною таємницею, та ін.

Вищий Господарський Суд має право додатково брати до свого провадження і розглядати будь-яку справу, підвідомчу господарським судам.

Територіальна підсудність. За загальним правилом, до загального суду скарга подається за місцезнаходженням адміністративного органу, чії дії, бездіяльність оскаржуються.

У господарських судах діє абсолютно протилежне загальне правило: заяви до адміністративних органів, що впливають з адміністративних правовідносин, подаються за місцем перебування заявника. Заяви про незаконність рішень, дій, бездіяльності судового виконавця щодо виконання виконавчого документа, виданого господарським судом, подають до господарського суду, при якому перебуває цей судовий виконавець.

3. Особливості судочинства в адміністративних спорах

Відповідно до ЦПК скарга на дії (бездіяльність) адміністративного органу, крім випадків, коли законодавством встановлено інший порядок, подається до суду після оскарження до вищого в порядку підлеглості органу, посадової особи, які зобов'язані розглянути її і про результати розгляду повідомити громадянину у місячний строк. Тобто, за загальним правилом, оскарження в адміністративному порядку для громадян є обов'язковим перед зверненням до суду.

Водночас у ГПК така вимога відсутня. Є лише правило, що якщо законодавчими актами для певної категорії спорів встановлено досудовий (претензійний) порядок врегулювання спору, спір може бути передано на розгляд господарського суду лише за умови дотримання такого порядку.

Судовий процес з адміністративних спорів ініціюється шля-

хом подання скарги (до загального суду) або заяви (до господарського суду). Приватна особа і адміністративний орган не визнаються сторонами (позивачем і відповідачем), а тому мирової угоди між ними не може бути досягнуто.

Справи у першій інстанції в загальних судах незалежно від рівня розглядаються суддями одноособово. Лише спори, що виникають у зв'язку зі створенням, правовою охороною і використанням об'єктів промислової власності, - розглядає у Верховному Суді колегія у складі трьох суддів.

Скарга до загального суду може бути подана в місячний строк з дня одержання громадянином відмови вищестоящего органу в задоволенні скарги або з дня закінчення місячного строку після подання скарги, якщо заявником не було отримано на неї відповідь, а за відсутності обов'язкового позасудового порядку оскарження - з дня, коли громадянину стало відомо про порушення його права. Пропущений з поважних причин термін для подачі скарги може бути відновлений судом. ГПК не передбачає спеціальних строків звернення до суду з адміністративних спорів.

Господарські суди у першій інстанції розглядають справи як в колегіальному складі, так і одноосібно. Колегію може скликати голова господарського суду або його заступник. При цьому в неї мають входити не менше трьох (непарна кількість) суддів господарського суду, один з яких є головуючим.

Подання скарги чи заяви, за загальним правилом, не зупиняє дії оскарженого акта. Але законом в деяких випадках може бути встановлено заборону адміністративному органу на виконання дій до закінчення строку на судове оскарження або обов'язкове зупинення виконання оскарженої дії. Водночас суд має право і в інших випадках за власною ініціативою або клопотанням заявника зупинити виконання оскарженої дії. ГПК передбачає, що подання заяви щодо оскарження ненормативного правового акта

до господарського суду і взяття її до розгляду не зупиняють його дії. Винятків із цього правила в ГПК не встановлено.

Що стосується доказування, то в ГПК є лише вимога до адміністративних органів надати суду матеріали, що стали підставою для відповідних дій чи бездіяльності.

ГПК встановлює більш детальні правила: при розгляді заяви щодо оскарження рішення адміністративного органу на такий орган покладається обов'язок доказування:

- відповідності цього рішення законодавчому чи іншому нормативному правовому акту;
- наявності в органу належних повноважень на видання оскарженого рішення.

Обов'язок доказування законності дій або бездіяльності органу, які оскаржуються, також покладається на такий орган.

При ухваленні рішення у справі суд не зв'язаний підставами і доводами, викладеними у скарзі або заяві. Рішення суду для усунення допущених порушень надсилається керівнику адміністративного органу або до вищого в порядку підлеглості органу після набрання рішенням законної сили. Про виконання рішення суду за скаргою має бути повідомлено суд та заявника не пізніше ніж у місячний строк з дня одержання рішення суду.

Слід зазначити, що наявність двох не уніфікованих актів, що регулюють адміністративне судочинство, а також двох окремих систем судів, які розглядають адміністративні спори, свідчить про різні і не завжди обґрунтовані підходи для захисту фізичних осіб та юридичних осіб. Фізичні особи, на наш погляд, знаходяться у більш неповноцінному становищі, порівняно з юридичними особами. Також не можна не звернути увагу на суттєві обмеження в тому, що може бути предметом оскарження у квазіадміністративному судочинстві в Білорусі. Зокрема, нормативно-правові акти не можуть бути предметом оскарження.

КАЗАХСТАН

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

Публічно-правові спори приватних осіб з органами влади в Казахстані вирішують відповідно до спеціальних положень *Цивільного процесуального кодексу* (далі - ЦПК) від 13 липня 1999 р. У ст. 3 цього Кодексу зазначено, що законодавство про цивільне судочинство встановлює порядок розгляду справ у справах, що виникають, зокрема, з адміністративних правовідносин.

Для вирішення адміністративних та інших публічно-правових спорів ЦПК передбачає так зване «особливе позовне провадження». У відповідному підрозділі врегульовані особливості провадження у справах:

- про оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративних органів;
- у справах щодо оскарження нормативних правових актів;
- про захист виборчих прав;
- про оскарження рішень, дій (бездіяльності) місцевих виконавчих органів, що порушують права громадян на участь в кримінальному судочинстві як присяжного засідателя;
- у справах про оскарження постанов органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

За суттю, перша із зазначених категорій публічно-правових спорів є загальною для адміністративної юстиції, інші – є окремими випадками із цієї категорії.

Що стосується можливості оскаржити підзаконні нормативно-правові акти, то оспорювати законність нормативно-правових актів, перевірку яких віднесено до компетенції Конституційної Ради, заборонено. Таким чином, в цих випадках можлива перевірка лише конституційності таких актів, але не законності.

Зі схваленням в 2009 р. Президентом *Концепції правової по-*

літики Республіки Казахстан на період з 2010 до 2020 року правове регулювання у сфері захисту прав приватних осіб у відносинах з адміністративними органами може змінитися. По-перше, в Концепції констатовано важливість розвитку «адміністративно-процесуального права, вершиною якого стало б ухвалення Адміністративного процесуального кодексу. При цьому слід чітко визначитися з предметом регулювання адміністративно-процесуального законодавства». Йдеться про питання, чи потрібно включати до Адміністративного процесуального кодексу положення про провадження у справах про адміністративні проступки. У зв'язку з цим засадничими є положення Концепції про те, що «в контексті розвитку адміністративно-процесуального права слід розглядати питання про адміністративну юстицію, яка вирішує спори про права, що виникають із публічно-правових відносин між державою і громадянином (організацією). Тобто підлягає розгляду питання процесуального відокремлення і легітимачії порядку вирішення конфліктів публічно-правового характеру... Таким чином, адміністративне судочинство має стати повноправною формою здійснення правосуддя, поряд з кримінальним та цивільним судочинством».

Розуміння адміністративних судів як інституцій адміністративної юстиції, а не адміністративної репресії призвело до закріплення в Концепції положень про те, що «на базі діючих адміністративних судів необхідним є створення системи адміністративної юстиції, що розглядає публічно-правові спори» з виключенням справ про адміністративні правопорушення з юрисдикції цих судів .

2. Суди, компетенція і підсудність

Суди. Публічно-правові спори з органами влади вирішуються у Казахстані *загальними* – насамперед міськими та район-

ними судами. До вирішення таких справ також причетні *військові суди та спеціалізований фінансовий суд*. Також тут створені *спеціалізовані адміністративні суди*. Але їх унікальність у тому, що вони розглядають лише справи про адміністративні правопорушення і не є органами адміністративної юстиції (хіба що крім випадків розгляду скарг на рішення адміністративних органів саме у цих справах).

Компетенція. Відповідно до ст. 24 ЦПК про підвідомчість цивільних справ судам, суди розглядають позови у спорах, що впливають із цивільних, сімейних, трудових, житлових, адміністративних, фінансових, господарських, земельних правовідносин, відносин з використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища та інших правовідносин, в тому числі відносин, заснованих на владному підпорядкуванні однієї сторони іншій. Акт, прийнятий адміністративним органом, можна оскаржити в суді.

Предметна підсудність. Більшість справ щодо публічно-правових спорів вирішують районні, міські та прирівняні до них суди. Винятки встановлені для деяких категорій спорів, що виникають із законодавства про вибори і референдум, які розглядаються судом вищого рівня.

Спеціалізовані адміністративні суди розглядають справи про оскарження постанов адміністративних органів у справах про адміністративні правопорушення.

Спеціалізовані економічні суди розглядають спори між адміністративними органами і юридичними особами, а також індивідуальними підприємцями.

Військові суди розглядають справи про оскарження військовослужбовцями, громадянами, що проходять військові збори, дій або бездіяльності посадових осіб та органів військового управління.

Спеціалізований фінансовий суд розглядає справи про оскарження учасниками регіонального фінансового центру м. Алмати дій чи бездіяльності посадових осіб та органів цього регіонального фінансового центру та інші справи, якщо однією зі сторін є учасник регіонального фінансового центру м. Алмати.

Територіальна підсудність. За загальним правилом цивільного судочинства, територіальна підсудність визначається місцезнаходженням відповідача. Позови в пенсійних спорах можуть пред'являтися за місцем проживання позивача. Позови про оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень можуть пред'являтися також за місцем проживання позивача. У принципі, заяви про оскарження рішень (крім нормативно-правових актів), дій чи бездіяльності адміністративних органів, розгляд яких віднесено до підсудності районних судів, можуть бути подані до суду як за місцем проживання громадянина, або ж до суду за місцезнаходженням адміністративного органу. Відмова в дозволі на виїзд з Казахстану за кордон на підставі, що заявник обізнаний з відомостями, що становлять державну таємницю, оскаржується за місцем прийняття рішення про залишення клопотання про виїзд без задоволення.

3. Особливості судочинства в адміністративних спорах

При оскарженні рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу попереднє звернення до вищих органів або до посадової особи не є обов'язковою умовою для пред'явлення заяви до суду.

Відповідно до ст. 280 ЦПК і ст. 17 Закону «Про адміністративні процедури» від 27 листопада 2000 р. приватна особа має право звернутися до суду із заявою протягом 3-ох місяців з дня, коли їй стало відомо про порушення її прав, свобод і охоронюваних законом інтересів. На постанову адміністративного органу у

справі про адміністративне правопорушення скаргу може бути подано до суду протягом 10 днів з дня вручення копії постанови.

Пропущення строку для звернення до суду не є підставою для відмови у прийнятті заяви. Причини пропущення строку з'ясовуються в судовому засіданні при розгляді заяви по суті і можуть бути однією з підстав для відмови у задоволенні заяви.

Адміністративні спори в суді першої інстанції розглядає суддя одноособово.

За загальним правилом, подання заяви в суд щодо оскарження акта (у тому числі нормативно-правового) не зупиняє його дії. Водночас одним із заходів забезпечення позову передбачено зупинення дії оскарженого акта адміністративного органу. Виняток передбачено для справ про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення – подання скарги до суду зупиняє виконання постанови про адміністративне стягнення.

Що стосується доказування, то в публічно-правових справах, так само як і в цивільних справах, діє принцип змагальності сторін. Суд повністю звільнений від повноважень щодо збору доказів з власної ініціативи. Презумпції вини адміністративного органу і його обов'язок доводити правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності не передбачено. Лише при розгляді заяви про оскарження нормативного правового акта обов'язок доказування обставин, що стали підставою для прийняття зазначеного акта, покладається на орган або посадову особу, що прийняли цей акт.

Рішення суду про задоволення позову до адміністративного органу направляється для усунення допущених порушень керівнику відповідного органу або посадовій особі, рішення, дії чи бездіяльність яких були оскаржені, або вищому в порядку підлеглості органу протягом 3-ох днів після набрання рішенням суду законної сили. Зазначені суб'єкти мають повідомити суд і

приватну особу про виконання рішення не пізніше ніж у місячний строк з дня одержання рішення суду.

Рішення суду про визнання незаконним нормативно-правового акта або повідомлення про нього мають бути опубліковані в засобах масової інформації, в яких було опубліковано нормативно-правовий акт. Після набрання таким рішенням суду законної сили нормативно-правовий акт вважається нечинним з моменту його прийняття.

КИРГИЗСТАН

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

Адміністративні справи в Киргизстані вирішують відповідно до *Цивільного процесуального кодексу* (далі - ЦПК) від 29 грудня 1999 р. з наступними змінами. Цікаво, що ЦПК оперує поняттям адміністративної справи, яка є складовою поняття цивільної справи і яку визначено як «справи, що впливають з адміністративних правовідносин, сторонами яких є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також громадяни та юридичні особи».

Провадження в адміністративних справах здійснюється судами за загальними правилами цивільного судочинства з урахуванням глави 26 ЦПК «Особливості цивільного судочинства в адміністративних справах» (у редакції Закону від 25 липня 2008 року № 168). Разом з тим окремими главами ЦПК регулюються особливості провадження у справах про захист виборчих прав, а також за заявами про включення в остаточний список кандидатів у присяжні засідателі або про виключення, а також про виправлення неправильних записів в остаточному списку кандидатів у присяжні засідателі.

Конституцією Киргизької Республіки 2010 р. встановлено, що судова система складається з Верховного суду та місцевих судів. Законом можуть засновуватися спеціалізовані суди (ст. 93). Так, *Законом Киргизької Республіки "Про Верховний суд Киргизької Республіки та місцеві суди"* від 18 липня 2003 р. передбачено існування міжрайонних судів, які мають статус районного суду, але розглядають лише адміністративні та економічні справи.

Слід зазначити, що після затвердження на референдумі в липні 2010 р. нової Конституції заплановано розробити новий Закон «Про Верховний суд Киргизької Республіки та місцеві суди» і ЦПК.

2. Суди, компетенція і підсудність

Суди. Правові спори розглядають в різних інстанціях суди трьох рівнів – районні (у тому числі міжрайонні), обласні, а також Верховний суд.

Районними судами вважають районні та прирівняні до них суди – районний суд у місті, міський суд, військовий суд гарнізонів, міжрайонний суд області та міста Бішкек. *Міжрайонні суди* спеціалізуються на вирішенні одночасно адміністративних і економічних справ.

Обласними є обласні та прирівняні до них суди – Військовий суд Киргизької Республіки та Бішкекський міський суд.

В обласних судах і *Верховному суді* засновані колегії з вирішення адміністративних та економічних справ.

Компетенція. Суди в порядку цивільного судочинства розглядають справи, що виникають, зокрема, з державно-правових, адміністративно-правових, податкових та інших відносин, заснованих на владному підпорядкуванні однієї сторони іншій; справи про оскарження рішень і дій (бездіяльності) державних органів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб, державних службовців; справи щодо оскарження нормативно-правових актів; справи з економічних спорів, що виникають в тому числі з адміністративних правовідносин.

Справи про оскарження рішень, дій та бездіяльності адміністративних органів розглядаються в порядку позовного провадження.

Так, за правилами цивільного судочинства в адміністративних справах суди розглядають:

- заяви про визнання недійсними постанов адміністративних органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення;

- заяви про визнання недійсними ненормативних актів адміністративних органів;

- заяви про визнання недійсними нормативно-правових актів адміністративних органів;
- заяви про оскарження дій або бездіяльності адміністративних органів.

Предметна підсудність. Адміністративні справи розглядають у першій інстанції міжрайонні суди. Так, *міжрайонний суд* вирішує адміністративні справи:

- у спорах між засновниками юридичних осіб, юридичними особами та адміністративними органами з питань реєстрації, перереєстрації та ліквідації юридичних осіб;
- про оскарження нормативно-правових актів адміністративних органів, що не відповідають закону і порушують права, свободи та охоронювані законом інтереси громадян і юридичних осіб;
- про оскарження прокурорами в межах своєї компетенції нормативно-правових актів, що стосуються невизначеного кола осіб і порушують права та свободи громадян і юридичних осіб;
- про оскарження ненормативних актів, рішень, дій (бездіяльності) адміністративних органів;
- про оскарження постанов адміністративних органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, крім постанов судів;
- в економічних спорах, що виникають з адміністративних, податкових, митних та інших правовідносин.

Справи про захист виборчих прав, справи про встановлення помилок у записах у книгах реєстрації актів цивільного стану, справи за заявами щодо вчинення нотаріальних дій або відмови у їх вчиненні, а також за заявами щодо списку кандидатів у присяжні засідателі розглядають *районні суди*.

Військовим судом гарнізону розглядаються справи стосовно захисту прав військовослужбовців, а також військовозобов'язаних під час проходження ними зборів від дій (бездіяльності) органів

військового управління, військових посадових осіб та прийнятих ними рішень.

Територіальна підсудність. Адміністративні справи розглядаються у першій інстанції за місцезнаходженням адміністративних органів, чиї акти, дії або бездіяльність оскаржують до суду.

При оскарженні актів, дій чи бездіяльності кількох адміністративних органів заява подається до суду за місцезнаходженням одного з таких органів на вибір заявника.

Позови про поновлення трудових, пенсійних і житлових прав, заяви про оскарження постанов про накладення стягнень адміністративними органами, уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення, можуть пред'являтися також за місцем проживання позивача.

3. Особливості судочинства в адміністративних спорах

Рішення, дії або бездіяльність адміністративного органу можуть бути оскаржені як у вищій в порядку підлеглості орган або до його посадової особи, так і до суду. Рішення виконавчих органів місцевого самоврядування оскаржуються лише в судовому порядку. Подання адміністративної скарги не виключає права на одночасне або подальше подання аналогічної скарги (позовної заяви) до суду (ст. 44 Закону «Про адміністративні процедури» від 1 березня 2004 р.).

За загальним правилом, для пред'явлення до суду позову в адміністративній справі встановлено 3-и місяці з дня одержання копії акта адміністративного органу або з дня, коли заявник дізнався про прийняття цього акта. При оскарженні дій адміністративного органу цей строк відраховується з дня, коли заявник дізнався про їх учинення. При оскарженні ж бездіяльності адміністративного органу позов подається протягом 3-ох місяців після закінчення місяця з дня звернення до відповідного органу,

за яким або не було отримано відповіді, або надано відповідь, з якою заявник не погоджується.

При зверненні громадян та юридичних осіб у вищій у порядку підлеглості орган 3-місячний строк для звернення до суду починається після закінчення одного місяця з моменту звернення у разі неотримання відповіді або якщо отримано відповідь з відмовою у задоволенні їхніх вимог.

Подання заяви до суду не зупиняє дію оскарженого акта чи дії, за винятком постанов про притягнення до адміністративної відповідальності.

Справи у першій інстанції розглядає, як правило, суддя одноособово.

За загальним правилом, особи, які беруть участь у справі, мають довести ті обставини, на які вони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень. Іншими словами, докази представляють сторони та інші особи, які беруть участь у справі, але суд може запропонувати їм подати додаткові докази. Водночас за власною ініціативою суд докази не витребує.

Обов'язок доказування законності та обґрунтованості акта, дії, бездіяльності адміністративного органу, що оскаржені до суду, покладається на орган, який прийняв такий акт або допустив дії (бездіяльність).

При перегляді актів адміністративних органів суд перевіряє:

- компетенцію органу, що прийняв оскаржуваний акт;
- відповідність акта Конституції та іншим законам;
- чи порушено права, свободи і законні інтереси особи, яка звернулася до суду, чи створені перешкоди для реалізації цієї особою її прав, свобод і законних інтересів.

При цьому суд не зв'язаний доводами, викладеними в заяві про оскарження акта, дії чи бездіяльності органу.

ЦПК визначає повноваження суду при вирішенні адміністративних справ. Так, в результаті розгляду заяви про визнання недійсним ненормативного акта, оскарження дії, бездіяльності адміністративного органу суд може ухвалити рішення, яким визнати недійсним акт повністю або в частково, або зобов'язати орган чи посадову особу, що допустили дію або бездіяльність, усунути в повному обсязі допущене порушення прав заявника.

У результаті розгляду заяви про визнання недійсним нормативно-правового акта суд уповноважений ухвалити рішення, яким визнати недійсним повністю або частково оскаржений акт. Якщо цей акт було раніше опубліковано засобами масової інформації, то у резолютивній частині рішення зазначається про обов'язок відповідних засобів масової інформації опублікувати повідомлення про ухвалене рішення у строк, встановлений судом.

За наслідками розгляду заяви про визнання недійсною постанови адміністративного органу, уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, суд має право ухвалити рішення яким:

- визнати недійсною постанову і закрити провадження у справі про адміністративне правопорушення;
- змінити постанову, враховуючи характер вчиненого адміністративного правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, інші обставини, що пом'якшують відповідальність, не встановлюючи при цьому адміністративного стягнення або іншим чином не погіршуючи становища особи, щодо якої прийнято постанову;
- визнати недійсною постанову і направити справу про адміністративне правопорушення за підвідомчістю;
- визнати недійсною постанову і направити справу про адміністративне правопорушення на новий розгляд до адміністративного органу.

УЗБЕКИСТАН

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

В Узбекистані адміністративні спори розглядаються двома автономними системами судів – судами у цивільних і кримінальних справах, у тому числі військовими судами, на чолі з Верховним судом і господарськими судами на чолі з Вищим господарським судом. У рамках останнього навіть діє Судова колегія з вирішення спорів, що виникають з адміністративних правовідносин. Така судова система встановлена *Конституцією* 1992 р. і *Законом «Про суди»* від 2 вересня 1993 р. (в редакції Закону від 14 грудня 2000 р. № 162-II).

Конституція передбачає адміністративне судочинство поряд з цивільним і кримінальним судочинством, однак воно регулюється в рамках *Цивільного процесуального кодексу* (далі - ЦПК) та *Господарського процесуального кодексу* (далі - ГПК) – обидва від 30 серпня 1997 р.

У першому кодексі є підрозділ щодо провадження за скаргами та заявами на дії (рішення) державних та інших органів, а також посадових осіб. Він регулює судочинство за скаргами на дії і рішення, що порушують права і свободи громадян, за скаргами щодо відмови або неправильного вчинення дії нотаріусом або органом реєстрації актів цивільного стану, за заявами прокурора про визнання правового акта незаконним. Такі справи суди розглядають за загальними правилами цивільного судочинства з винятками і доповненнями, що вказані у відповідному підрозділі ЦПК.

ГПК практично не встановлює особливостей розгляду адміністративних спорів.

2. Суди, компетенція і підсудність

Суди. В Узбекистані адміністративні справи за участю фізичних осіб розглядають *суди у цивільних справах*, а також *вій-*

ськові суди – за позовами та скаргами військовослужбовців до командування та у справах, що стосуються державної таємниці. Останньою інстанцією щодо цих судів є *Верховний суд*.

Адміністративні спори за участю юридичних осіб і підприємців розглядають *господарські суди* (господарський суд Республіки Каракалпакстан, господарські суди областей і міста Ташкента), очолювані *Вищим господарським судом*. Останній складається з двох судових колегій – з вирішення спорів, що виникають з цивільних правовідносин, і з вирішення спорів, що виникають з адміністративних правовідносин.

Окремих адміністративних судів не створено, хоча закон передбачає, що в Республіці Узбекистан може здійснюватися спеціалізація судів за категоріями справ.

Компетенція. Компетенція судів щодо розгляду адміністративних справ є обмеженою. Так, у ЦПК передбачено, що суди розглядають скарги на будь-які рішення та дії, що порушують права осіб, але крім рішень і дій, щодо яких законом передбачено інший порядок оскарження. Тобто наявність адміністративного порядку оскарження виключає можливість звернення до суду, якщо закон не передбачає на цей випадок альтернативу.

За особливими правилами ЦПК вирішують такі спори із публічно-правових відносин:

- за скаргами на дії і рішення, які порушують права і свободи громадян;
- за скаргами на відмову або неправильне вчинення дії нотаріусом або органом реєстрації актів цивільного стану;
- за заявами прокурора про визнання правових актів незаконними .

Господарським судам підвідомчі справи у спорах, що виникають в економічній сфері, зокрема з адміністративних правовідносин між юридичними особами, індивідуальними підприємця-

ми і адміністративними органами. Визначення підсудності справ господарським судам свідчить про те, що вони не розглядають скарги на нормативно-правові акти.

Предметна підсудність. Більшість адміністративних спорів, які розглядаються за правилами цивільного судочинства, підсудні міжрайонним, районним (міським) судам з цивільних справ.

Військовим судам підсудні справи за позовами військовослужбовців до командування військових частин, з'єднань і об'єднань, органів військового управління та скарги на дії (рішення) органів військового управління і військових посадових осіб, а також справи, що стосуються державної таємниці.

Усі господарські адміністративні спори розглядають місцеві господарські суди, крім підсудних Вищому господарському суду спорів, що впливають з економічних угод між адміністративними органами, а також справ про визнання недійсними актів вищих органів влади, що не мають нормативного характеру.

Суди вищого рівня наділені правом вилучити будь-яку справу з суду нижчого рівня і взяти її до свого провадження у першій інстанції або передати справу з одного суду до іншого.

Територіальна підсудність. В адміністративних спорах, що розглядають в порядку цивільного судочинства, встановлена альтернативна підсудність – громадянина подає скаргу на свій розсуд або до суду за місцем його проживання, або до суду за місцезнаходженням адміністративного органу. У господарському судочинстві діє загальне правило подання позову за місцезнаходженням відповідача.

3. Особливості судочинства в адміністративних спорах

Громадянин має право оскаржити рішення і дії адміністративного органу безпосередньо до суду або до вищого в порядку підлеглості органу. Якщо громадянину в задоволенні скарги, по-

даної в адміністративному порядку, відмовлено або він не одержав відповіді протягом місяця з дня її подання, він може звернутися зі скаргою до суду.

Для звернення громадянина до суду зі скаргою встановлено такі строки:

- 3 місяці з дня, коли громадянину стало відомо про порушення його прав і свобод;

- місяць з дня одержання громадянином письмового повідомлення про відмову вищестоящего органу, посадової особи у задоволенні скарги або з дня закінчення місячного строку після подання скарги, якщо громадянином не було отримано на неї письмової відповідь.

Суд може поновити строк подання скарги, якщо його пропущено з поважної причини.

Справи у першій інстанції в усіх судах розглядаються суддею одноособово. Вищий господарський суд вирішує підсудні йому справи у складі трьох суддів. За рішенням голови господарського суду будь-яку справу може бути розглянуто колегіально у складі трьох або іншої непарної кількості суддів.

Яких-небудь істотних особливостей провадження в адміністративних спорах у процесуальних кодексах не встановлено. Хіба що за ГПК при розгляді спорів про визнання недійсними актів адміністративних органів обов'язок доказування обставин, що стали підставою для прийняття таких актів, покладається на орган, що прийняв акт. А в ЦПК встановлено обов'язок адміністративного органу повідомити суд і громадянина у місячний строк про виконання рішення суду.

ТАДЖИКИСТАН

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

У Таджикистані адміністративні спори вирішують дві гілки судів – суди загальної юрисдикції, в тому числі військові суди, на чолі з Верховним судом та економічні суди на чолі з Вищим економічним судом. Така система визначена *Конституцією* 1994 р. і *конституційним законом «Про суди Республіки Таджикистан»* від 6 серпня 2001 р.

У судах загальної юрисдикції ці спори вирішують за правилами *Кодексу адміністративних процедур* (далі - КАП) від 5 березня 2007 р. і *Цивільного процесуального кодексу* (далі - ЦПК) від 5 січня 2008 р., а в економічних судах - за правилами *Кодексу економічного судочинства* (далі - КЕС) від 5 січня 2008 р.

КАП регулює не лише порядок здійснення адміністративного судочинства, а й процедури підготовки, прийняття та виконання адміністративних актів індивідуального та нормативно-го характеру, розгляду адміністративних заяв і скарг. ЦПК і КЕС мають розділи, що регулюють провадження у справах, що виникають з публічних правовідносин. Слід зазначити, що КАП і ЦПК регулюють адміністративне судочинство в одних і тих же судах дещо колізійно.

2. Суди, компетенція і підсудність

Суди. *Судами загальної юрисдикції* є: міські та районні суди (перший рівень), суд Гірничо-Бадахшанської автономної області, обласні суди, суд міста Душанбе (другий рівень), Верховний суд (третій рівень), а також *військовий суд*. У структурі судів другого рівня, а також у Верховному суді засновані судові колегії з адміністративних справ.

Економічними судами є економічний суд Гірничо-Бадахшанської автономної області, економічні суди областей,

економічний суд міста Душанбе (перший рівень) і Вищий економічний суд (другий рівень).

Компетенція. За спеціальними правилами цивільного судочинства розглядають такі справи, що виникають з публічних правовідносин:

- за заявами про оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративних органів;
- за заявами про захист виборчих прав громадян чи права на участь у референдумі;
- за заявами про оскарження постанов адміністративних органів, уповноважених розглядати матеріали про адміністративні правопорушення;
- інші справи з публічних правовідносин, віднесені законом до відання судів загальної юрисдикції.

Предметом спору, що розглядають в суді у порядку КАП, може бути:

- відповідність індивідуального або нормативного адміністративного акта законам, указам Президента і постановам Уряду;
- обов'язок адміністративного органу з відшкодування шкоди;
- обов'язок адміністративного органу щодо прийняття адміністративного акта або здійснення будь-якої іншої дії з адміністративної процедури.

Військовим судам підсудні всі адміністративні справи за позовами військовослужбовців до командування військових частин, з'єднань та об'єднань Збройних Сил та інші адміністративні справи, у яких однією зі сторін є військовослужбовці

Економічні суди розглядають економічні спори, що виникають з адміністративних та інших публічних правовідносин, зокрема:

- про оскарження ненормативних правових актів адміністративних органів у сфері підприємницької та іншої економічної діяльності;

- про стягнення з громадян і організацій, що здійснюють підприємницьку та іншу економічну діяльність, обов'язкових платежів, санкцій, якщо законом не передбачено інший порядок їх стягнення;

- про повернення з бюджету грошових коштів, незаконно списаних контролюючими органами у безспірному (безакцептному) порядку.

Можливості оскарження в економічному суді нормативно-правових актів не передбачено.

Предметна підсудність. Більшість адміністративних справ у першій інстанції розглядають суди загальної юрисдикції та економічні суди першого рівня. Хоча законом можуть бути визначені випадки розгляду адміністративних справ судами вищого рівня. Наприклад, Вищий економічний суд розглядає як суд першої інстанції справи про оскарження ненормативних правових актів Уряду у сфері підприємницької та іншої економічної діяльності.

Територіальна підсудність. У судах загальної юрисдикції в адміністративних спорах встановлена альтернативна підсудність: громадянин може подати заяву до суду за місцем свого проживання або до суду за місцезнаходженням адміністративного органу, рішення, дія, бездіяльність якого оскаржуються. Відмова у наданні дозволу на виїзд з Республіки Таджикистан у зв'язку з тим, що заявник обізнаний з відомостями, що становлять державну таємницю, оскаржується в суді за місцем прийняття рішення про залишення заяви про виїзд без задоволення.

В економічних судах діє загальне правило територіальної підсудності – за місцезнаходженням відповідача.

3. Особливості судочинства в адміністративних спорах

Правила ЦПК і КАП передбачають, що звернення заінтересованої особи до вищого в порядку підлеглості органу або до

посадової особи не є обов'язковою умовою для подання заяви до суду. Заявник зберігає за собою право на звернення зі скаргою до суду за захистом порушеного права чи свободи без звернення до адміністративного органу. В економічному судочинстві передбачено, що для певної категорії спорів законом може бути встановлено досудовий порядок врегулювання. У таких випадках спір передається на вирішення економічного суду після дотримання такого порядку.

І в цивільному, і в економічному судочинстві діє 3-місячний строк для звернення до суду із заявою про оскарження рішення, дії чи бездіяльності адміністративного органу. Він обчислюється з дня, коли особі стало відомо про порушення її прав і свобод. Водночас відповідно до КАП позов про визнання адміністративного акта недійсним або про визнання таким, що втратив силу може бути пред'явлений до суду у 6-місячний строк після ознайомлення з ним або з рішенням за адміністративною скаргою.

КАП передбачає чотири види адміністративних позовів:

- про визнання адміністративного акта недійсним або таким, що втратив чинність;
- про прийняття адміністративного акта;
- про вчинення дії або про утримання від такої дії;
- про визнання (права чи правовідносини).

За КАП пред'явлення позову до суду зупиняє дію оскаржуваного адміністративного акта, крім випадків, коли це пов'язано зі сплатою податків, зборів чи інших обов'язкових платежів, або якщо його видано під час надзвичайного чи воєнного стану, оголошеного на підставі відповідного закону. Але і в цих випадках сторона має право звернутися до суду з клопотанням про зупинення дії адміністративного акта.

Адміністративні спори у першій інстанції розглядаються суддями одноосібно.

Відповідно до ЦПК при розгляді та вирішенні справ, що виникають з публічних правовідносин, не застосовуються норми позовного провадження про визнання позову, зустрічний позов, заходи щодо забезпечення позову, мирову угоду сторін. Водночас КАП передбачає право адміністративного органу завершити справу мировою угодою, відмовитися від позову чи визнати позов у разі, якщо це не суперечить закону

Обов'язок доказування законності рішень, дій, бездіяльності покладено на адміністративний орган, що прийняв рішення або допустив дії (бездіяльність), які оскаржуються. У цивільному процесі на адміністративний орган також покладено обов'язок доказування обставин, що стали підставою для прийняття нормативно-правового акта.

При розгляді справ, що виникають з публічних правовідносин, суд більш активний і може витребувати докази за своєю ініціативою з метою правильного вирішення справи.

КАП встановлює цікаві положення про судові рішення за адміністративними позовами. Так, якщо адміністративний акт є незаконним, суд ухвалює рішення про визнання його недійсним. Якщо такий акт був виконаний до ухвалення судового рішення, суд за клопотанням сторони вказує в рішенні порядок повернення виконання.

У разі визнання адміністративним органом адміністративного акта таким, що втратив чинність, до ухвалення судового рішення, суд може за наявності законних інтересів сторони та за її клопотанням визнати зазначений адміністративний акт недійсним.

Якщо ж суд визнає, що адміністративний акт прийнято без з'ясування та оцінки обставин, що мають істотне значення для справи, він має право, не вирішуючи спірне питання, визнати адміністративний акт недійсним і доручити адміністративному ор-

гану після з'ясування й оцінки цих обставин ухвалити новий адміністративний акт. Суд ухвалює це рішення, якщо для визнання адміністративного акта недійсним існує невідкладний законний інтерес сторони.

Судове рішення про визнання адміністративного акта недійсним має обов'язкову силу. Якщо визнання адміністративного акта недійсним створює значну загрозу державній чи громадській безпеці або спричинить істотне збільшення витрат державного бюджету, суд має право замість визнання адміністративного акта недійсним оголосити його таким, що втратив чинність.

Резолютивну частину рішення суду має бути опубліковано в тому ж порядку, в якому був опублікований адміністративний акт.

ТУРКМЕНИСТАН

1. Правове регулювання адміністративної юстиції

За Конституцією Туркменістану 1992 р. громадяни мають право оскаржити до суду рішення і дії державних органів, а також вимагати відшкодування у судовому порядку матеріальної та моральної шкоди, заподіяної їм незаконними діями державних органів (ст. 43, 44).

Закон «Про суд» від 15 серпня 2009 р. передбачає адміністративне судочинство поряд з цивільним, арбітражним і кримінальним (ст. 1). Однак, видається, що адміністративним судочинством там вважають провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки цей же закон передбачає діяльність суддів з адміністративного і виконавчого проваджень, які розглядають передусім справи про адміністративні правопорушення.

Провадження в адміністративних спорах в суді здійснюється за *Цивільним процесуальним кодексом* (далі - ЦПК) від 29 грудня 1963 р., а у спорах за позовами юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців – за *Арбітражним процесуальним кодексом* (далі - АПК) від 19 грудня 2000 р.

2. Суди, компетенція і підсудність

Суди. У Туркменістані діють етрапські суди і суди міст з правами етрапів, велятські суди і суди міст з правами велятів, Арбітражний суд, Верховний суд.

Цивільні справи, зокрема й ті, що виникають з адміністративно-правових відносин, розглядаються усіма цими судами, окрім Арбітражного суду.

Арбітражне судочинство, зокрема у справах з правовідносин у сфері управління, здійснюється велятськими і Ашхабадським міськими судами, Арбітражним судом і Верховним судом.

Також в Туркменістані діють судді з адміністративного і ви-

конавчого проваджень, які розглядають справи про адміністративні правопорушення і здійснюють контроль за роботою судових виконавців.

Компетенція. Закон «Про суд» дублює положення Конституції про право на судовий захист від неправомірних дій адміністративних органів, але додатково передбачає, що інший порядок захисту прав громадян може бути встановлений законами.

У порядку цивільного судочинства (за ЦПК) вирішуються справи, що виникають з адміністративно-правових відносин щодо:

- скарг на неправильність в списках виборців;
- скарг на дії адміністративних органів у зв'язку з накладенням адміністративних стягнень;
- скарг на дії адміністративних органів, що ущемляють права громадян, віднесені законом до компетенції судів;
- заяв прокурора про визнання опротестованого ним правового акта незаконним;
- стягнень з громадян недоїмки з податків, самооподаткування сільського населення і державного обов'язкового страхування.

До дій органів, що підлягають судовому оскарженню, належать колегіальні і одноособові дії, в результаті яких громадянин незаконно позбавлений можливості здійснити право, яке надано йому законом чи іншим нормативним актом, або на нього незаконно покладено який-небудь обов'язок.

У порядку арбітражного судочинства (за АПК) вирішуються, зокрема, спори юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців з адміністративними органами, що впливають з правовідносин у сфері управління, у тому числі про визнання недійсними актів адміністративних органів, а також про відшкодування збитків, пов'язаних з прийняттям таких актів.

Слід звернути увагу на суттєві обмеження, що існують як у цивільному, так і арбітражному судочинстві:

- не може бути оскаржено до суду дії адміністративних органів, якщо законом передбачено інший порядок їх оскарження і вирішення яких законодавством віднесено до відання інших органів;

- не можна оскаржувати в судовому порядку нормативно-правові акти.

Предметна підсудність. Усі адміністративні справи, що вирішуються у порядку цивільного судочинства, підсудні у першій інстанції судам нижчого рівня – *етрапському або міському суду*. Але *велятські і Ашгабатській міський суд*, а також *Верховний суд* мають право вилучити будь-яку справу з нижчестоящого суду і взяти її до свого провадження у першій інстанції.

Велятський і Ашгабатській міський суд розглядають у першій інстанції більшість адміністративних спорів, що вирішуються за правилами арбітражного судочинства. До виключної підсудності *Арбітражного суду* відносяться спори, в яких однією зі сторін є іноземна юридична особа або підприємець, про визнання недійсності актів ненормативного характеру центральних органів, а також про відшкодування збитків, пов'язаних з прийняттям таких актів.

Територіальна підсудність. Скарга подається до суду за місцезнаходженням адміністративного органу, дії якого оскаржують. Позови про відновлення пенсійних прав, а також пов'язані з відшкодуванням шкоди, заподіяної незаконним засудженням, незаконним притягненням до кримінальної відповідальності, незаконним застосуванням взяття під варту або незаконним накладенням адміністративного стягнення у вигляді арешту або виправних робіт, можна пред'являти також за місцем проживання позивача. Скарга на постанову адміністративного органу про

накладення штрафу або про стягнення в адміністративному порядку подається за місцем проживання громадянина.

В арбітражному процесі діє загальне правило про підсудність справи за місцезнаходженням відповідача.

3. Особливості судочинства в адміністративних спрах

АПК не передбачає жодних особливостей розгляду адміністративних спорів.

За ЦПК скарга на дії адміністративного органу подається до суду після їх оскарження до вищого в порядку підлеглості органу або посадової особи. Скарга може бути подана до суду не лише потерпілим громадянином або його представником, але і на прохання громадянина – належно уповноваженим представником громадської організації, трудового колективу.

Скаргу можна подати до суду в місячний строк, що обчислюється з дня одержання громадянином відмови вищого органу чи посадової особи у задоволенні скарги або з дня закінчення місячного строку після подання скарги вищому органу або посадовій особі, якщо заявником не було отримано на неї відповідь. Пропущений з поважної причини строк для подання скарги може бути поновлений судом.

Скаргу на постанову адміністративного органу про накладення штрафу або про стягнення в адміністративному порядку може бути подано до суду протягом 10-ти днів з дня вручення громадянину.

Справи за скаргами (а в арбітражному процесі – за позовами) на дії адміністративних органів розглядає суддя одноособово. Відповідно до АПК за рішенням голови суду будь-яку справу може бути розглянуто колегіально.

За загальним правилом, подання скарги не зупиняє оскаржувану дію. Лише скарга на постанову про накладення штрафу

або про стягнення в адміністративному порядку зупиняє таке стягнення.

Що стосується доказування, то в цивільному процесі в будь-якій справі, незалежно від того, чи є вона приватноправовим спором або публічно-правовим, суд не обмежується представленими матеріалами та поясненнями і має право збирати докази з власної ініціативи. В арбітражному процесі обов'язок щодо доказування покладено лише на сторони та інших осіб, які беруть участь у справі.

Суд, за результатами розгляду скарги, обмежений у способах захисту порушених прав – він може лише ухвалити рішення про обґрунтованість скарги і зобов'язати відповідний адміністративний орган усунути допущене порушення. Рішення суду за скаргою для усунення допущених порушень направляється адміністративному органу або до вищого в порядку підлеглості органу чи посадовій особі. Про виконання рішення суду за скаргою має бути повідомлено суд та заявника не пізніше ніж у місячний строк з дня одержання рішення суду. У разі невиконання рішення суду може накладати штраф.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Правове регулювання. Практично в усіх країнах - колишніх республіках СРСР сфера адміністративної юстиції регулюється конституціями, законами (кодексами) про судоустрій і процесуальними кодексами. Також судочинство в адміністративних справах може регулювати спеціальний закон (закон «Про оскарження до суду дій і рішень, які порушують права і свободи громадян» в Росії) або закон про адміністративну процедуру (Кодекс про адміністративну процедуру в Таджикистані).

Аналіз досвіду колишніх республік СРСР у сфері адміністративної юстиції дозволяє виділити дві основні категорії:

- держави, в яких прийнято окремі адміністративно-процесуальні закони і які відмовилися від повного регулювання адміністративного судочинства в рамках цивільного процесу (Литва, Естонія, Латвія, Україна, Молдова, Грузія, Вірменія, Азербайджан);

- держави, в яких адміністративне судочинство здійснюється в рамках цивільного процесу або його різновидів (Росія, Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан).

Відмінною рисою першої категорії є повнота правового регулювання, яке максимально враховує специфіку публічно-правових спорів.

Друга категорія характеризується поверхневим регулюванням порядку вирішення публічно-правових спорів, недостатньою адаптацією правил судочинства до потреб інституту судового захисту прав приватних осіб від порушень з боку влади, суперечливим співвідношенням спеціальних та загальних правил судочинства. Другу категорію можна поділити ще на дві групи:

- із вирішенням адміністративних спорів за правилами цивільного судочинства (Казахстан, Киргизстан);

- із вирішенням адміністративних спорів за правилами цивільного та господарського (арбітражного, економічного) судочинства (Росія, Білорусь, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан).

Істотним недоліком другої групи є неуніфікованість механізмів і процедур захисту фізичних осіб, а також юридичних осіб і індивідуальних підприємців.

Що стосується адміністративної процедури, то законодавчі акти про неї прийнято у переважній більшості країн колишнього СРСР, навіть у деяких державах, які ще не наважилися запровадити адміністративне судочинство. Незважаючи на різні назви адміністративно-процедурних законів та їх структурування, вони переважно відображають основні стандарти справедливої адміністративної процедури. Це стосується регламентації її принципів, прав приватної особи, обов'язків адміністративного органу тощо. Очевидний вплив на зміст законів має досвід західних європейських держав і насамперед Німеччини. Цей факт також можна вітати, оскільки закордонне законодавство вже пройшло достатній період апробації практикою і показало свою ефективність. Уже сам факт прийняття законів про адміністративну процедуру (незважаючи на те, що часто вони потребують коригування) заслугує позитивної оцінки, оскільки чітка та прозора процедура прийняття рішень є гарантією правомірності діяльності публічної адміністрації, дієвим механізмом реалізації і захисту прав та інтересів приватних осіб, важливою умовою запобігання корупції.

Суди. Що стосується судів, уповноважених вирішувати адміністративні справи, то на території колишнього СРСР існує велика різноманітність.

Так, окремі адміністративні суди створені в Литві, Естонії, Латвії, Україні і Вірменії. При цьому в Україні адміністративні справи у першій інстанції вирішують також загальні місцеві суди (на рівні району, міста), що є найбільш наближеними до населення. У Литві діє замкнута дворівнева система адміністративних судів. В Естонії спеціалізовані адміністративні суди функціонують лише на місцевому рівні. У Латвії окремі адміністративні суди створені на двох рівнях, але вищою інстанцією для них є Верховний суд. У Вірменії діє лише один адміністративний суд.

В Азербайджані та Киргизстані адміністративні справи підсудні судам, які одночасно спеціалізуються на економічних справах. У Молдові та Грузії адміністративними вважаються загальні суди при розгляді адміністративних справ.

В Росії, Білорусі, Узбекистані, Таджикистані адміністративні спори вирішують окремі системи – судів загальної юрисдикції та арбітражних (господарських, економічних) судів. Також в рамках судів загальної юрисдикції адміністративні справи розглядають військові суди. Недоліком такої системи є проблеми з уніфікацією підходів при вирішенні адміністративних справ, адже ці справи підвідомчі автономним системам судів.

У Казахстані деякі категорії адміністративних справ розглядаються спеціалізованими адміністративними судами і фінансовим судом (які в основному не є органами адміністративної юстиції). У Туркменістані діють судді з адміністративного та виконавчого проваджень, але вони розглядають насамперед не адміністративні спори, а справи про адміністративні правопорушення.

У державах, де не створені адміністративні суди, часто діють спеціалізовані структури в рамках загальних або арбітражних (господарських, економічних) судів.

Обов'язкове оскарження. У більшості держав - колишніх республік СРСР адміністративне оскарження не є обов'язковою умовою для звернення до суду. Це може свідчити або про прагнення забезпечити максимальну доступність судового захисту, якої не було в СРСР, або про неефективність механізмів адміністративного оскарження.

Лише в країнах Балтії, Молдові, Грузії, Туркменістані та частково в Білорусі передбачено обов'язкове попереднє адміністративне оскарження рішень, дій або бездіяльності адміністративних органів або як загальне правило, або як правило для деяких випадків. У Литві для розгляду скарг в адміністративному порядку створені комісії з адміністративних справ з незалежним статусом, що забезпечує їм більшу довіру, ніж до вищих органів.

Строк звернення до суду. У більшості країн колишнього СРСР встановлено 3-місячний або місячний строк для звернення до суду за захистом своїх прав від порушень з боку адміністративних органів, і місячний строк – у разі використання механізмів адміністративного оскарження.

В Україні передбачено найбільший – шестимісячний строк для звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав (до середини 2010 р. цей строк становив один рік), а також місячний строк – для звернення до суду після використання механізму адміністративного оскарження, у справах про публічну службу, про оскарження рішення адміністративного органу, за яким він може пред'явити вимогу про стягнення грошових коштів.

Для окремих категорій справ передбачено більш тривалі строки. Так, у Латвії, якщо в адміністративному акті не зазначено строк його оскарження, тоді до суду можна звернутися протягом року після набрання адміністративним актом чинності. В Естонії

вимогу про відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним органом у публічних правовідносинах, може бути подано до суду протягом 3-ох років з дати, коли заявнику було завдано шкоди або коли заявник дізнався або мав дізнатися про неї, але не пізніше ніж через 10 років після заподіяння шкоди.

Строк оскарження адміністративного акта, не доведеного до відома заявника, в Естонії не обмежений у часі. Також не обмежено строк для оскарження в адміністративний суд нормативних адміністративних актів у Литві.

Тимчасовий захист. За загальним правилом, звернення до суду з позовом (скаргою, заявою) не зупиняє дію адміністративного акта або дії. Зупинити такий акт або дію може суд за клопотанням заявника або за власною ініціативою.

Хоча є й винятки. Так, в Таджикистані пред'явлення позову до суду зупиняє дію оскаржуваного адміністративного акта, крім випадків, коли це пов'язано зі сплатою податків, зборів чи інших обов'язкових платежів, або він виданий під час надзвичайного чи воєнного стану, оголошеного на підставі відповідного закону. У Грузії прийняття позову судом, як правило, автоматично зупиняє дію оскарженого індивідуального адміністративного акта, але на вимогу сторони суд може скасувати зупинення дії акта.

Доказування. У переважній більшості країн колишнього СРСР у тому чи іншому формулюванні закріплена презумпція вини адміністративного органу – саме він несе тягар доказування правомірності своєї діяльності. Проте в різних країнах рамки цього обов'язку дещо відрізняються та інколи можуть бути досить вузькими.

Також суд в адміністративних справах більш активний, ніж у звичайному цивільному процесі, і має право витребувати докази

з власної ініціативи. Хоча в деяких країнах ця роль притаманна суду також у звичайних цивільних справах (Туркменістан).

Виконання судових рішень. Як показує досвід, механізми виконання судових рішень в адміністративних спорах є однією з найбільш слабких ланок у системі адміністративної юстиції більшості країн колишнього СРСР.

Не багато держав можуть пишатися добре опрацьованими спеціальними правилами виконання судових рішень в адміністративних спорах. У більшості випадків просто встановлюється обов'язок адміністративного органу протягом місяця повідомити суд і позивача (заявника) про виконання судового рішення.

Цікавий досвід – в Україні на випадок невиконання рішення суду або неповідомлення суду про виконання рішення з недавнього часу передбачено накладення на винну особу або керівника колегіального органу штрафу, половина якого стягується на користь бюджету, а половина – на користь позивача. Таким чином, цей штраф є своєрідною компенсацією для позивача у зв'язку із зволіканням у виконанні судового рішення. А пеня, яка нараховується за кожний день зволікання, стимулює орган швидше виконати рішення суду.

ДЛЯ НОТАТОК

**РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ
В КРАЇНАХ КОЛИШНЬОГО
РАДЯНСЬКОГО СОЮЗУ**

| | |
|--------------------------|------------------------|
| Автори | Р. Куйбіда, В. Тимошук |
| Відповідальний за випуск | М. Захарко |
| Дизайн і верстка | А. Мурзін |
| Обкладинка | А. Мурзін |

УДК 342.9(47 + 57)+34.05

ББК 67.99(2)

ISBN 978-611-541-006-4

Підписано до друку 05.11.2010 р.

Формат 140x202. Папір офсетний.

Гарнітура PragmaticaC, Bookman Old Style. Друк офсетний.

Наклад 1000 прим.

Зам. №413

Оригінал-макет виготовлено ТОВ «Книги для бізнесу»

www.kdb.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виробників та розповсюджувачів
видавничої продукції

Серія ДК №2188 від 17.05.05 р., видано Державним комітетом
телебачення та радіомовлення України

Друк ТОВ «Клякса»
м. Київ, вул. Фрунзе, 40.
тел.: (050) 559-83-63