

10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon.rada.gov.ua/go/586-14](http://zakon.rada.gov.ua/go/586-14).

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http:// zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр>.

12. Продан Ю.Г. Визначеність правового статусу органів виконавчої влади, як гарантія дотримання принципів правової держави і верховенства права // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3. – С. 31–40.

13. Орлов В.В. Формування концепції державного управління інтелектуальною власністю в Україні // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. – 2013. – Вип. 1 (3). – С. 115–119.

ЧЕРНИКОВА А. О.,
здобувач кафедри
публічно-правових дисциплін
(Київський міжнародний університет)

УДК 342.98

ПРАВОВА ПРИРОДА ПИСЬМОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена з'ясуванню правової природи письмового провадження в адміністративному судочинстві. Визначено сутність, ознаки і підстави такого провадження, як диференційованої процесуальної форми. Запропоновано авторське бачення удосконалення цього різновиду провадження в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: адміністративне судочинство, процесуальна форма, письмове провадження.

Статья посвящена выяснению правовой природы письменного производства в административном судопроизводстве. Определена сущность, признаки и основания такого производства, как дифференцированной процессуальной формы. Предложено авторское видение усовершенствования этого производства в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: административное судопроизводство, процессуальная форма, письменное производство.

The article is devoted finding out of legal nature of writing realization in administrative legal proceeding. Certainly essence, signs and grounds of such realization, as differentiated judicial form. Author vision of improvement of this variety of realization is offered in administrative legal proceeding.

Key words: administrative legal proceeding, judicial form, writing realization.

Вступ. Запровадження письмового провадження в адміністративному судочинстві поряд із загальною формою судового розгляду адміністративних справ стало новелою для вітчизняної доктрини права. Такий законодавчий підхід майже не викликав правотворчої



дискусії. Існування письмового провадження в адміністративному судочинстві ставиться в приклад дослідниками інших галузей процесуального права: цивільного [1, с. 4], кримінального [2], господарського [3, с. 182], як форма спрощення і прискорення судової діяльності, спрямована на оптимізацію процесу в цілому. Висловлюється точка зору, що законодавець логічно і послідовно уніфікує різні процесуальні закони на основі спільних для них правил і процедур. Дієвим інструментом спрощення провадження називають письмове провадження і європейські експерти (Рекомендація № 6 R(87)18 Комітету Ради Європи 17.09.1987 р.). Згідно з практикою Європейського суду з прав людини, коли суд вирішує тільки питання права (за відсутності спору про факти), письмовий процес є більш доцільним, ніж усний [1, с. 6].

Переваги письмової форми стверджуються протягом розвитку процесуального права [4, с. 88; 5, с. 3]. Значимість письмового провадження в адміністративному судочинстві підтверджується і статистичними даними Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України, за якими: місцеві адміністративні суди упродовж 2015 р. розглянули в порядку письмового провадження 58 472 справи (29% від загальної кількості розглянутих цими судами 67 861 справ); окружні адміністративні суди – 46 303 справи (33%); місцеві загальні суди, як адміністративні суди – 12 169 справ (19%) [6]. При цьому варто зазначити, що у порівнянні з аналогічними показниками 2014 р. кількість справ у порядку письмового провадження в адміністративних судах збільшилась на 6%, а в місцевих загальних судах (як адміністративних) – зменшилась на 3%.

Постановка завдання. В теорії склалась позиція (констатована як факт у підручниках, навчальних посібниках з адміністративного судочинства), що письмове провадження є диференційованою формою адміністративного судочинства (хоча перші проекти кодифікованих актів у сфері адміністративного судочинства не містили норм щодо такого провадження). При цьому варто зауважити, що сутність і зміст письмового провадження досить рідко викликає науковий інтерес. У поодиноких публікаціях з цієї тематики та в єдиній дисертаційній роботі Д.В. Роженка (2014 р.) причетність письмового провадження до різновиду процесуальної форми не ставиться під сумнів [5; 7]. Але, на нашу думку, вивчення цієї категорії є важливим з точки зору її змістовного наповнення та можливості ствердження письмового характеру адміністративного провадження, у прив'язці до принципів усності і диспозитивності, що дозволить з'ясувати доцільність віднесення письмового провадження до диференційованих форм адміністративного судочинства. Також хибними видається розуміння письмового провадження: а) «новим інститутом адміністративного процесу» [8, с. 28] (оскільки це не відповідає смислового значенню поняття правового інституту); б) формою заочного судового розгляду [9] (заочний судовий розгляд не можна прирівнювати до спрощеної процесуальної форми, оскільки для нього характерна наявність усіх елементів останньої і вирішення справи в такому провадженні не залежить від волі сторони (в цивільному процесі)).

Отже, **метою** даної статті є дослідження вказаних питань і визначення правової природи письмового провадження в адміністративному судочинстві, причетність його до диференційованих процесуальних форм останнього.

Результати дослідження. Історично доведено, що письмова форма провадження існувала у судочинстві в XIX ст. [10, с. 403] (хоча є твердження про зародження письмового процесу ще в класичний період розвитку Римської держави [1, с. 4]). «Писемність, як процесуальний принцип, розвивається в Середньовіччі в канонічному процесі, а пізніше проникає в світські суди; у ході судочинства ведуться докладні протоколи, і те, що не знайшло в них відображення, вважається не вчиненим», – наголошує В.І. Бобрік [1, с. 5]. За Зводом законів Російської імперії змагальність сторін була організована наступним чином: справа починалась із подання позовного прохання, яке було написано за встановленою формою і з викладенням основних обставин справи. Копія даного позовного прохання направлялась відповідачеві, для якого встановлювався строк надання відповіді, в якій той повинен був викласти свої міркування щодо кожного пункту прохання і пояснити, підтримує він їх чи



спростовує. Після отримання від відповідача його відповіді суд направляв її копію позивачеві для того, щоб він міг ознайомитись з нею, й, у свою чергу, викласти власні міркування щодо її змісту. Загалом, по справі накопичувалася велика кількість документів (близько 30 і більше), на основі яких секретар складав записку і повідомляв її зміст сторонам для ознайомлення. При цьому кожна з них мала можливість вимагати внесення змін і доповнень до записки. Після цього секретар повідомляв зміст записки судді, і вона слугувала протоколом справи. Сторони мали можливість бути присутніми під час доповіді та робити зауваження щодо його неповноти, однак вони повинні були утримуватись від спорів [10, с. 403]. Дослідники зауважують, що переваги письмової форми судового розгляду настільки стали очевидними порівняно з усним провадженням, що вони в ході історичного розвитку процесу не могли не впливати на поступове усунення усної форми змагальності і не могли не вести до того, що в процесі встановлювався виключно принцип, у рамках якого заяви і пояснення мали юридичне значення лише в тому разі, якщо вони викладені в письмовій формі [10, с. 404]. Разом із тим недостатність правової регламентації письмового провадження та пануючий у суспільстві правовий нігілізм не дозволили трансформації судочинства у напрямку спрощення і призвели до переважаючого значення усного провадження, яке має місце і сьогодні. Але вітчизняний законодавець пішов іншим шляхом, надавши рівнозначне значення загальному і письмовому провадженню в адміністративному судочинстві.

Відповідно до п. 10 ст. 3 КАС України письмове провадження – це розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом. У дисертації Д.В. Роженка представлено розширене визначення письмового провадження – «це форма судового розгляду адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції, яка застосовується у випадку подання особами, які беруть участь у справі, клопотання про розгляд справи за їх відсутності, неприбуття в судові засідання всіх осіб або явки не всіх осіб, які беруть участь у справі, і були належним чином повідомлені про дату, час і місце його проведення, та полягає у вирішенні публічно-правового спору без проведення судового засідання на підставі наявних у суду матеріалів [5, с. 11].

Із законодавчого визначення письмового провадження випливають три його ознаки: воно здійснюється без виклику осіб, які беруть участь у справі (сторін, третіх осіб, представників сторін та третіх осіб); на основі наявних у суду матеріалів; в судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій.

Стосовно першої ознаки письмового провадження існують деякі зауваження щодо терміносистеми «без виклику осіб»: «Якщо законодавець мав на увазі, що таким особам не надсилаються судові повістки, то це не завжди відповідає дійсності. Адже відповідно до п. 6 ст. 128 КАСУ, якщо немає перешкод для розгляду справи у судовому засіданні, визначених цією статтею, але прибули не всі особи, які беруть участь у справі, хоча і були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового розгляду, суд має право розглянути справу у письмовому провадженні у разі відсутності потреби заслухати свідка чи експерта» [11]. Отже, прийняття рішення про розгляд справи в порядку письмового провадження може бути як до судового виклику осіб, які беруть участь у справі, так і під час підготовчого провадження, призначення справи до судового розгляду (при скороченому провадженні, наприклад, чітко встановлено, що суддя не викликає осіб, які беруть участь у справі (ч. 4 ст. 183-2 КАС України)). Заінтересовані особи вносять клопотання про розгляд справи за їх відсутності, а не розгляд справи без їх виклику. В ч. 6 ст. 12 КАС України письмове провадження розцінюється, як розгляд справи за відсутності осіб, які беруть участь у справі (аналогічно й в інших статтях, наприклад, ч. 1 ст. 41 КАС України). У листі до науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді суддя цього суду М.І. Цуркан відмітив, що письмове провадження здійснюється без виклику осіб або без їх участі (Висновки щодо тотожності за своїм змістом понять «оголошення судового рішен-



ня» та «прийняття судового рішення в письмовому або скороченому провадженні») [9]. Тобто, дії, пов'язані із судовим викликом осіб і розглядом справи без їх участі, мають різне смислове наповнення. З лінгвістичної точки зору відсутність осіб, які беруть участь у справі, при письмовому провадженні охоплює як передуючі такому розгляду дії з виклику осіб, так і співпадаючі з цим процесом дії – відсутність участі осіб. Отже, терміносистема «відсутність осіб, які беруть участь у справі» є ширшою. Тому з метою термінологічного уточнення, яке нестиме більш точне смислове навантаження, доцільно в п. 10 ст. 3 КАС України замінити словосполучення «без виклику» на словосполучення «за відсутності».

Підставою здійснення письмового провадження в суді першої і апеляційної інстанцій є заявлення всіма особами, які беруть участь у справі, клопотань про розгляд справи за їх відсутності (ч. 4 ст. 122, ст. 197 КАС України) за виключенням справ про оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію про оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацевдатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг, апеляційний перегляд яких автоматично має письмовий характер (ч. 8 ст. 183-2 КАС України) та заяв про скасування заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), що можуть розглядатись судом (ч. 11 ст. 183-2 КАС України); в суді касаційної інстанції – відсутність клопотання жодної особи про її бажання прийняти участь у судовому засіданні або неприбуття жодної з осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання (ч. 4 ст. 215, ст. 222 КАС України) (аналогічне правило діє і при перегляді судових рішень Верховним Судом України).

Окрім зазначеної підстави, Д.В. Роженько називає «неприбуття у судовому засіданні всіх осіб, які беруть участь у справі та були належним чином повідомлені про дату, час і місце його проведення; явку в судовому засіданні не всіх осіб, які беруть участь у справі, хоча вони і були повідомлені про дату, час і місце його проведення» [5, с. 12]. Але, на нашу думку, по-перше, «неявка у судовому засіданні» і «неприбуття у судовому засіданні» є рівнозначними діями, а по-друге, наявність цих перешкод для судового розгляду не завжди має автоматичним наслідком розгляд справи в порядку письмового провадження (тут значну роль відіграє розсуд суду). Тому, можна теоретично виділити об'єктивні підстави (закріплені законом, зокрема, виключення, які не залежать від волі осіб, які беруть участь у справі) і суб'єктивні підстави (клопотання осіб, які беруть участь у справі, і розсуд суду) для розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження.

При цьому порядок письмового провадження (процедура) виділений законодавцем лише для апеляційного розгляду (ст. 197 КАС України) і касаційного розгляду (ст. 222 КАС України), хоча і відзначаються окремі процедури такого провадження на інших стадіях адміністративного судочинства – підготовчому провадженні (ст. 121 КАС України), але разом із загальною процесуальною формою.

Окрім того, виключно в порядку письмового провадження проводяться окремі процесуальні дії: передача адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого (ч. 4 ст. 22 КАС України), поновлення та продовження процесуальних строків (ч. 2 ст. 102 КАС України), виправлення опісок і очевидних арифметичних помилок у судовому рішенні (ч. 2 ст. 169 КАС України), та протікає самостійна стадія адміністративного судочинства – розгляд апеляційних скарг у справах, передбачених п. 1,2 ч. 1 ст. 183-2 КАС України (ч. 8 ст. 183-2 КАС України). Також на розсуд суду виноситься прийняття окремих процесуальних рішень у порядку письмового провадження, наприклад, при неприбутті до суду належно повідомлених осіб (ч. 6 ст. 128, ч. 13 ст. 183-2, ч. 14 ст. 183-6 КАС України), щодо звернення постанови до негайного виконання (ч. 2 ст. 256 КАС України), розгляду та вирішення заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених



суб'єктом владних повноважень – відповідачем (ч. 9 ст. 267 КАС України) та ін. Зазначені особливості вирізняють письмове провадження від інших визначених різновидів адміністративного провадження. І підстава початку письмового провадження – клопотання всіх осіб, які беруть участь у справі, – не виглядає безумовною. Вбачається її обмеженість дискреційними повноваженнями суду.

Але якщо мова йде про порядок письмового провадження, то виникає логічне запитання: який саме цей порядок, у чому його зміст? Оскільки такі рішення пов'язані з процесуальною діяльністю суду, то сутність письмового провадження зводиться до розгляду необхідного питання за відсутності осіб, які беруть участь у справі, без виклику таких осіб і на підставі наявних у суду матеріалів.

Письмовий означає «виражений графічними знаками; написаний» [12]. Письмовий є вторинним щодо усного (усної мови), на основі якого він виник як засіб фіксації останнього. Писемно (задокументовано) мовна інформація не лише передається, а й закріплюється в часі.

Письмовий характер тієї чи іншої процесуальної дії і процесуального рішення переважає в адміністративному судочинстві – понад 100 разів у КАС України вживається слово з коренем «письм» у прив'язці, окрім лексеми «провадження», до: доказів, заяв, пояснень, роз'яснень, висновків, рекомендацій, перекладу, записів, згоди, заперечень, рішень, матеріалів (для порівняння – слово «усний» вживається 16 раз відносно рішень, інформації, роз'яснень, пояснень, перекладу, консультацій, висновків, заяв (більшість сучасних лексем, як вбачається, є однаковими), особливістю є усне проголошення присяги свідком, експертом, перекладачем). Отже, прикметник «письмовий» в адміністративному судочинстві визначає не лише порядок провадження, що не передбачає усного спілкування з особами, які беруть участь у справі, а й характер об'єктів (дій, рішень), що використовуються під час здійснення будь-якого провадження: загального, письмового, скороченого, особливого.

При цьому, якщо відштовхуватись від співвідношення слів «письмовий» і «усний» як протилежних за значенням (антонімів), то логічно всі інші провадження є усними (з вербальною формою взаємодії суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин). Однак особливість письмового провадження зумовлена розглядом адміністративної справи без участі осіб, які беруть у ній участь. Разом із тим скороченому провадженню та деяким особливим видам адміністративного провадження (у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій із референдуму, членів цих комісій (ч. 12 ст. 172 КАС України); у справах щодо уточнення списку виборців (ч. 5 ст. 173 КАС України); у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ч. 9 ст. 183-1 КАС України); у справах за зверненням органів доходів і зборів (ч. 8 ст. 183-3 КАС України); у справах за зверненням Служби безпеки України щодо накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них (ч. 5 ст. 183-4 КАС України); у справах щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (ч. 6 ст. 183-6 КАС України) та ін.) також властива ця риса (неприбуття сторін у судові засідання не перешкоджає розгляду справи), тобто виходить, що вказані провадження мають ознаки письмового характеру.

Усність, як загальна засада здійснення судочинства, законодавцем не виділяється: Конституція України і процесуальні кодекси закріплюють у цьому напрямку принцип гласності та відкритості. При цьому ЦПК України в ч. 1 ст. 6 практично урівнює гласність і усність, ГПК України – гласність і відкритість (ст. 4-4), більш ширше зміст гласності розкрито в КПК України (ст. 27) і КАС України (ст. 12). Але в будь-якому випадку усність нерозривно пов'язана із гласністю, на думку більшості дослідників принципів судочинства



виступає складовою останньої: «гласність неможлива без усності, хоча й існує зворотній зв'язок – принцип гласності розширює можливості принципу усності» [13, с. 148], що дозволяє в деяких класифікаціях окремо визначати принцип усності і писемності, який відображає взаємозалежні гармонізовані вимоги щодо процесуальної діяльності сторін процесу у частині представлення ними процесуального матеріалу для судового розгляду та функцій суду щодо належної організації судочинства.

На нашу думку з метою уточнення лексичного розуміння слова «письмовий» у КАС України й уникнення його тавтологічного використання (асоціації з письмовим характером значного ряду процесуальних дій, що мають місце поза письмовим провадженням), із урахуванням того, що письмове провадження здійснюється на підставі наявних у справі матеріалів (документів), спираючись на зарубіжний досвід європейських країн, доцільно перейменувати це провадження на документарне. Таким чином, виокремитися усність і писемність (як складові принципу гласності і відкритості), що вказуватиме на однойменні характеристики процесуальної діяльності під час здійснення судочинства і відділятиме від його процесуальної форми.

Висновки. Підсумовуючи, слід констатувати приналежність документарного (нині письмового) провадження до диференційованої процесуальної форми адміністративного судочинства. Отже, під документарним провадженням пропонується розуміти процесуальну форму адміністративного судочинства, за якої публічно-правовий спір вирішується за наявними у справі матеріалами (документами) на підставах і при застосуванні належної правової процедури, встановлених законом. Для зрозумілості і визначення відмінностей від загальної процесуальної форми адміністративного судочинства, що здійснюється при поєднанні усності та писемності процесу, документарне провадження (як диференційована процесуальна форма) підлягає окремому законодавчому врегулюванню в розділі III КАС України, в якому доцільно виокремити спрощені форми адміністративного судочинства – документарне і скорочене в гл. 5-1, згрупувавши всі норми, що стосуються цих видів адміністративних проваджень, чітко визначивши алгоритм дій суду і осіб, які беруть участь в адміністративній справі.

Список використаних джерел:

1. Бобрик В.І. Письмове провадження, як форма оптимізації цивільного і господарського судочинства України / В.І. Бобрик // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – Серія Юриспруденція. – 2014. – № 11. – Том 2. – С. 4–7.
2. Легких К.В. Кримінальний процесуальний кодекс України: письмове касаційне провадження / К.В. Легких. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.bnk.in.ua.
3. Загма А.О. Про застосування спрощеної процедури в господарському судочинстві / А.О. Загма // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – С. 182–187.
4. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса / Е.В. Васьковский. – М., 2003. – 464 с.
5. Роженко Д.В. Письмове провадження в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07. «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.В. Роженко. – Запоріжжя: ДВНЗ «Запорізький нац. ун-т», 2014. – 18 с.
6. Аналітичні дані Вищого адміністративного суду України за 2014–2015 р. р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.vasu.gov.ua.
7. Базов В.П. Форми провадження в адміністративному судочинстві: питання визначення та класифікації / В.П. Базов // Право України. – 2012. – № 1/2. – С. 353–361.
8. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
9. Цуркан М.І. Висновки щодо тотожності за своїм змістом понять «оголошення судового рішення» та «прийняття судового рішення в письмовому або скороченому про-



вадженні» : Лист НКР при Вищому адміністративному суді. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.vasu.gov.ua.

10. Роженко Д.В. Поняття та сутність письмового провадження / Д.В. Роженко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/xXx/Downloads/Nzlubp_2013_10_99.pdf.

11. Драпайло В.В. Письмове провадження як різновид провадження в адміністративному судочинстві / В.В. Драпайло. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://elconf.com.ua>.

12. Словопедія. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua>.

13. Гаврилюк О.О. Особливості застосування принципу гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України / О.О. Гаврилюк // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 147–150.

14. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747–IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

