

УДК 342.9

КОРОЄД С.О.

**ІНСТИТУТ СПРОЩЕНОГО ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ПРОЕКТОМ
НОВОЇ РЕДАКЦІЇ КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ**

У статті наводиться загальна характеристика шляхів спрощення судочинства та ознак спрощених судових процедур в юридичній літературі. Аналізуються положення нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України про спрощене позовне провадження та дається оцінка ефективності процесуальних підстав застосування цього інституту. Встановлено, що застосування спрощеного позовного провадження для розгляду більшості адміністративних справ залежить від клопотання позивача та можливого заперечення відповідача і тому суттєво зменшує роль судді в ефективному виконанні завдання адміністративного судочинства. Обґрунтовується необхідність уповноважити суддю самостійно визначати категорію справи, її складність і предмет спору з метою прийняття рішення про її розгляд в порядку спрощеного позовного провадження та самостійно визначати порядок здійснення провадження з урахуванням завдання адміністративного судочинства.

Ключові слова: правосуддя, адміністративне судочинство, проект нової редакції КАС, спрощені судові процедури, спрощене позовне провадження, ефективність.

В статті приводиться общая характеристика путей упрощения судопроизводства и признаков упрощенных судебных процедур в юридической литературе. Анализируются положения новой редакции Кодекса административного судопроизводства Украины об упрощенном исковом производстве и дается оценка эффективности процессуальных оснований применения этого института. Установлено, что применение упрощенного искового производства для рассмотрения большинства административных дел зависит от ходатайства истца и возможного возражения ответчика и существенно уменьшает роль судьи в эффективном выполнении задачи административного судопроизводства. Обосновывается необходимость уполномочить судью самостоятельно определять категорию дела, его сложность и предмет спора с целью принятия решения о его рассмотрении в порядке упрощенного искового производства и самостоятельно определять порядок осуществления производства с учетом задачи административного судопроизводства.

Ключевые слова: правосудие, административное судопроизводство, проект новой редакции КАС, упрощенные судебные процедуры, упрощенное исковое производство, эффективность.

It is carried out general characteristics of ways to simplify proceedings and features of simplified judicial procedures in the legal literature are given. It is analyzed provisions of the new edition of the Code of administrative proceedings of Ukraine on simplified proceedings and it is assessed the effectiveness of the procedural grounds for the application of this institution. It has been established that the application of simplified lawsuits to most administrative cases depends on the motion of the plaintiff and the defendant's possible objection and, therefore, significantly reduces the role of the judge in the effective execution of the task of administrative proceedings. The author substantiates the need to authorize the judge to independently determine the category of the case, its complexity and the subject of the dispute with a objective of taking a decision on its consideration in the simplified lawsuit procedure and independently determine the procedure for carrying out the proceedings, taking into account the objectives of administrative proceedings.

Key words: justice, administrative proceedings, draft of new edition of the CAP, simplified judicial procedures, simplified lawsuit proceedings, effectiveness.

Вступ. Правове регулювання адміністративного судочинства в Україні як основної судової форми захисту прав громадян від порушень з боку суб'єктів владних повноважень за часів незалежності України зазнавало несуттєвих змін в рамках проведення того чи іншого етапу судової реформи. Її черговий етап, пов'язаний із «переформатуванням» Верховного Суду України, вплинув й на процесуальне законодавство – Радою з питань судової реформи було розроблено нову редакцію Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС), які вже знаходяться на розгляді Верховної Ради України у вигляді відповідного законопроекту [1].

Проект нової редакції КАС України містить чимало новел, які вже давно напрацьовувалися процесуальною наукою, зокрема, в рамках досліджень питань уніфікації та диференціації судових процедур. Адже саме диференціація судових процедур, як справедливо зауважують вчені-процесуалісти, покликана підвищити ефективність судочинства з огляду на матеріально-правові та процесуальні особливості розгляду певних категорій справ [2].

У зв'язку із появою нових суспільних відносин та прийняттям нового матеріального законодавства, в провадженні адміністративних судів виявилася велика кількість найрізноманітніших за складністю і значущістю справ. Це, в свою чергу, об'єктивно стало вимагати диференціації процесуальних форм розгляду справ у суді, розумного спрощення процесу з метою його прискорення, полегшення заінтересованим особам реалізації права на судовий захист, зменшення їх витрат, пов'язаних з процесом, і підвищення тим самим ефективності правосуддя. Тобто процес має бути гнучким, передбачати найбільш оптимальні шляхи досягнення завдання адміністративного судочинства, зокрема за рахунок встановлення особливих (спрощених) порядків розгляду і вирішення певних категорій справ, для яких застосування загального позовного порядку є нецільним.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз положень нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України про спрощене позовне провадження та оцінка ефективності процесуальних підстав застосування цього інституту.

Результати дослідження. Законодавцями у 2010 році було запроваджено в адміністративне судочинство інститут скороченого провадження (ст. 183-2 КАС України). Наразі, в проекті нової редакції КАС, цей інститут фактично трансформовано в спрощене позовне провадження, що вимагає дослідження ефективності процесуальних підстав його застосування, як нового інституту адміністративного судочинства України, що й ставить за мету наша стаття.

Розглядаючи загалом питання спрощення судових процедур, варто виходити з того, що спрощення, як окремий напрям оптимізації адміністративного судочинства, має бути спрямовано на найскоріше досягнення його завдання, визначеного у ст. 2 КАС України. А відтак й процесуальний механізм розгляду і вирішення кожної конкретної справи має включати найкращі шляхи досягнення цілей правосуддя.

Як слушно зауважують вчені-процесуалісти, вирішення безспірних справ в загальному порядку позовного судочинства з дотриманням всіх правил процесу значно знижує привабливість судової форми захисту прав. Використання ж в судочинстві спрощених правових процедур здатне надати динамізм процесу, підвищити ефективність і дієвість судового захисту [3]. При цьому спрощення розгляду і вирішення справ може виявлятися, зокрема, в спрощенні порядку їх порушення, підготовки до судового розгляду, судового розгляду, в установленні майнової межі для перегляду судових рішень у вищестоящій судовій інстанції і т. ін. [4].

Концепцією судово-правової реформи в Україні 1992 р. основними принципами реформи було проголошено, зокрема, диференціювання форм судочинства. Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів 2006 р. було визнано, що правила судочинства не повинні бути переобтяжені формальностями. Для забезпечення права особи на швидке поновлення своїх прав, особливо у нескладних справах, судову процедуру доцільно спростити там, де таке спрощення не порушуватиме інтересів сторін у справедливому вирішенні справи. При цьому встановлено, що особливості реалізації цих заasad у кожному виді судочинства повинні бути зумовлені специфікою предмета судової справи і завданням суду в її вирішенні.

Отже, положення вищезазначених концепцій передбачили необхідність спрощення судочинства через диференціацію судових процедур, для чого, на наше переконання, необхідним є врахування таких чинників, як складність справи та характер (специфіка) предмета спору (характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо). Необхідність запровадження спрощеного порядку судового розгляду адміністративних справ зумовлюється й

процесуальною економією, скороченням часу розгляду «безспірних» справ або справ незначної складності чи тих справ, в яких вироблена усталена судова практика (так звані «зразкові» та «типові» адміністративні справи за проектом нової редакції КАС), та які через це не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин.

Тому вищезгаданий проект нової редакції КАС продовжує диференціацію процесу в цьому напрямі з метою підвищення ефективності адміністративного правосуддя і полегшення доступу до нього та запроваджує в адміністративне судочинство України інститут спрощеного позовного провадження як форму адміністративного судочинства.

Так, за проектом нової редакції КАС, на відміну від загального позовного провадження, яке призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні, спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. При цьому умови, за яких суд має право розглядати справи у загальному або спрощеному позовному провадженні, визначаються Кодексом (ч. 2, 3, 5 ст. 12).

Отже, матеріально-правовим критерієм розгляду тієї чи іншої справи в порядку спрощеного позовного провадження, є незначна складність та (або) пріоритет швидкого вирішення.

При цьому, справами незначної складності є справи щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище; 2) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; 3) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 4) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців; 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію; 6) оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження; 8) типові справи; 9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і недійсним повністю або в окремії його частині; 10) інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 6 ст. 12 проекту КАС).

Водночас проектом КАС встановлено імперативний перелік спорів, справи в яких мають розглядатися виключно за правилами загального позовного провадження (ч. 4 ст. 12 проекту КАС).

Не вдаючись до детального аналізу матеріально-правових умов застосування спрощеного позовного провадження та не характеризуючи критерії малозначності справ (ч. 6 ст. 12), що є оціночною категорією, науковий і практичний інтерес з точки зору ефективності спрощеного позовного провадження для нас представляють саме процесуальні передумови його застосування.

Для визначення таких процесуальних умов всі адміністративні справи, які можуть бути предметом розгляду за правилами спрощеного позовного провадження, варто поділити на дві категорії: а) справи незначної складності (ч. 1 ст. 257), матеріально-правові критерії визначення яких наведено вище; б) будь-які інші справи, віднесені до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій цієї статті (ч. 2 ст. 257) (тобто справи: щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом; щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності; щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень,

на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (ч. 4 ст. 257).

І якщо стосовно справ, визнаних адміністративним судом малозначними (справи незначної складності), спрощене позовне провадження застосовується адміністративним судом в безумовному порядку (це прямо випливає з положень ч. 1 ст. 257 та ч. 7 ст. 260), то щодо інших адміністративних справ (за винятком справ, зазначених у ч. 4 ст. 257), застосування спрощеного позовного провадження залежить від клопотання позивача про розгляд справи в такому порядку (ст. 259).

Причому лише за наслідками розгляду такого клопотання позивача адміністративний суд вправі дійти висновку про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження та визначити в ухвалі про відкриття провадження дату і час судового засідання для розгляду справи по суті (ч. 3 ст. 260). Водночас відмовити у застосуванні спрощеного позовного провадження суд може або при вирішенні питання відкриття провадження у справі (п. 2 ч. 2 ст. 260) або ж за результатами розгляду заперечень відповідача проти розгляду справи в порядку спрощеного провадження (ч. 4 ст. 260).

Проте при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд зобов'язаний враховувати: 1) значення справи для сторін; 2) обраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначити експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 3 ст. 257).

Водночас тут не враховано такий матеріально-правовий критерій, як пріоритет швидкого вирішення справи (ч. 2 ст. 12).

Отже, за змістом положень проекту нової редакції КАС, при розгляді ряду адміністративних справ (крім малозначних справ), дискреційні повноваження адміністративного суду на власний розсуд застосовувати спрощене позовне провадження істотно обмежені, що не відповідає правовій природі такого спрощення, обмежує дію принципу процесуальної економії та засаду пропорційності і створює адміністративному суду перешкоди в досягненні завдання адміністративного судочинства, не дає суду повноцінно відігравати активну роль у забезпеченні швидкого вирішення справи, що за ч. 2 ст. 12 проекту КАС визнано однією з двох головних передумов застосування спрощеного позовного провадження.

Більше того, існування самостійної статті 259 «Клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження» є порушенням правил законодавчої техніки, оскільки дає підстави для висновку, що клопотання позивача про застосування спрощеного позовного провадження стосується всіх без винятку адміністративних справ, хоча ми розуміємо (з огляду на ч. 7 ст. 260), що таке клопотання стосується лише справ, наведених у ч. 2 ст. 257 проекту КАС, і не стосується малозначних справ.

Таким чином, залежність застосування спрощеного позовного провадження для розгляду більшості адміністративних справ від клопотання позивача та можливого заперечення відповідача суттєво зменшує роль судді в керівництві процесом і забезпечення ефективного виконання суддею завдань адміністративного судочинства. Хоча ще дореволюційні процесуалісти вказували, що сам суддя, вивчивши властивості позову і докази, має вирішувати на свій розсуд, чи потрібна, і якій мірі, письмова інструкція, допустимо чи ні скорочення строків розгляду і т. ін. [5].

Більше того, в умовах сьогодення, враховуючи усталену судову практику розгляду тих чи інших категорій адміністративних справ, наявність різних роз'яснень Пленумів Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України, а також висловлені Верховним Судом України правові позиції щодо застосування норм матеріального права (навіть незважаючи на не обов'язковий характер правових позицій за проектом нової редакції КАС), наслідки вирішення багатьох адміністративних справ, які можуть бути предметом спрощеного позовного провадження, є очевидними, а тому такі справи недоцільно розглядати за правилами загального позовного провадження, якщо не вимагається збирання багатьох доказів та їх дослідження і оцінки з участю сторін. Цей аргумент також має стати передумовою для перегляду переліку спорів, справи щодо яких не можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження (ч. 4 ст. 257).

Висновки. Отже, для ефективного застосування в адміністративному судочинстві інституту спрощеного позовного провадження (як з участю сторін, так і без їх виклику) та забезпечення за його допомогою виконання завдання адміністративного судочинства в усіх адміністративних справах (за винятком справ, які не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного

провадження) варто уповноважити суддю (який і має нести персональну відповідальність за результати вирішення справи, із забезпеченням сторонам права на апеляційне оскарження) самостійно визначати категорію адміністративної справи, її складність і предмет спору (характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо) з метою прийняття рішення про її розгляд в порядку спрощеного позовного провадження та самостійно визначати порядок здійснення провадження з урахуванням принципу пропорційності (якого, до речі, чомусь немає в проекті КАС серед основних засад судочинства, на відміну від проекту ЦПК) та завдання адміністративного судочинства.

В цілому ж варто визнати позитивним моментом, що в адміністративне судочинство України нарешті будуть імплементовані європейські правила прискорення судового розгляду, які були оприлюднені ще й у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя (1981 р.) та стосовно принципів цивільного судочинства, спрямованих на вдосконалення судової системи (1984 р.), а сторонам буде забезпечено доступ до нової – більш оперативної форми адміністративного судочинства – спрощеного позовного провадження, що має захистити їх від зловживань та затримок, а судам надати повноваження здійснювати адміністративне судочинство більш ефективно.

Список використаних джерел:

1. Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів від 23 березня 2017 року № 6232, внесений на розгляд Верховної Ради України Президентом України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.
2. Бобрик В.І. Теоретичні передумови оптимізації цивільного судочинства : [монографія] / В.І. Бобрик. – К. : "МП Леся", 2014. – С. 65-66.
3. Решетняк В.И. Заочное производство и судебный приказ в гражданском процессе / В.И. Решетняк, И.И. Черных. – М. : Юридическое бюро «Городец», 1997. – С. 35-36.
4. Слепченко Е.В. Гражданское судопроизводство: проблемы единства и дифференциации / Е.В. Слепченко. – СПб. : Издательство «Юридический центр Пресс», 2011. – С. 442.
5. Яблочков Т.М. Учебник русского гражданского судопроизводства / Т.М. Яблочков. – 2-е изд., доп. – Ярославль : Книгоиздательство И. К. Гассанова, 1912. – С. 191.