

Дорохіна Ю.А.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

РОЗГЛЯД СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЗА ПРАВИЛАМИ СПРОЩЕНОГО ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

У статті досліджено питання розгляду справ за правилами спрощеного позовного провадження в адміністративному судочинстві. Зазначено, що багато в чому підхід до розуміння природи спрощених проваджень пов'язаний із визначенням їх правосудних начал, тому залежно від того, як автори розглядають природу спрощених проваджень, виділяють правосудну чи неправосудну групи. Прихильники першої групи розглядають спрощене провадження як частину процесуальної форми, визнаючи за ним правосудний характер. Інші сприймають спрощені провадження як такі, що перебувають за межами процесуальної форми, та визнають їх як неправосудну діяльність.

Вказано, що, визначаючи природу спрощеного провадження, у кожному конкретному випадку доцільно розглядати його у сукупності характерних ознак, які дають можливість виокремити різні типи спрощених проваджень. Зазначимо, що засадничою ознакою спрощеного провадження порівняно з ординарною формою захисту є його доступність. Беручи до уваги складники доступу до суду у контексті ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зауважимо, що вона може проявлятися у: менших ставках судового збору; відсутності вимоги про обов'язкове професійне представництво; можливості використання альтернативної форми звернення до суду і розгляду справи; добровільності застосування спрощеного порядку розгляду адміністративної справи; завершеності процесуального циклу у межах певної судової інстанції; скороченні кількості процесуальних дій або системній зміні способу їх вчинення; звуженні процесуальних можливостей суду й учасників процесу; обмеженості застосування щодо визначеного кола справ тощо.

Ключові слова: адміністративне судочинство, позовне провадження, спрощене судове провадження.

Виклад основного матеріалу дослідження. У контексті конституційної реформи питання підвищення ефективності адміністративного судочинства з погляду його прискорення та спрощення привертають дедалі більшу увагу як науковців, так і практиків. Основою всіх змін у цьому напрямку залишається необхідність забезпечення принципу пропорційності між публічними та приватними інтересами з метою забезпечення кожному оптимальних гарантій права на справедливий судовий розгляд у контексті п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [1].

Витоки виникнення та впровадження спрощеного судового провадження можна знайти у рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи ще в 1981 р., що були спрямовані на удосконалення судової системи, спрощення доступу до правосуддя і передбачали спеціальні правила для прискорення розгляду справ, пов'язаних із безспірним правом [2]. До адміністративного судочинства згадані рекомендації було інтегровано у 2010 р. прикінцевими положеннями Закону

України «Про судоустрій і статус суддів», відображеними надалі в численних змінах і доповненнях до КАС України. Доцільно вказати на те, що ідея спрощення в адміністративному судочинстві реалізована щодо справ, які характеризуються незначною складністю і частково малозначністю вимог позивача.

На підставі наведеного доцільно підкреслити, що метою впровадження спрощення судових процедур є досягнення доступності правосуддя і доповнення решти складників такого права. Взагалі введення спрощених проваджень і процедур має розглядатися, з одного боку, як спосіб забезпечення доступу до правосуддя за рахунок зменшення судових витрат і більш гнучкої процедури із меншим ступенем формалізації, а з іншого – як скорочення державних витрат на судову систему та строків судового розгляду, спрощення процесуальних вимог до дій учасників процесу та діяльності суду, як спосіб підвищення ефективності судового адміністрування. Слід наголосити, що ефективні спрощені провадження слугують для

істотного полегшення на шляху до оптимальної реалізації завдань судочинства.

Поштовхом до наукового аналізу та вивчення проблематики спрощення проваджень з метою узагальнення найкращих зарубіжних практик задля вироблення оптимальних стандартів таких проваджень і процедур як на міжнародному рівні, так і на рівні національного законодавства стало дослідження в межах «третьої хвилі» всесвітнього руху «Доступність правосуддя». Проте у вітчизняній науці підходи до проблематики спрощених проваджень досі є неусталеними, зокрема у питаннях щодо розуміння сутності та природи таких проваджень, їхніх ознак, співвідношення із загальною позовною формою захисту прав, свобод та інтересів особи тощо. Так, поступове розширення сфери застосування спрощених проваджень, зокрема щодо справ особливого (неповного) провадження, зумовило постановку питання щодо сучасного співвідношення спрощеної та загальної процесуальних форм.

Аналіз поняття «спрощення в адміністративному судочинстві» доцільно розглядати насамперед шляхом етимологічного визначення поняття «спростити», а саме: робити простішим (будову, склад і т. ін. чого-небудь); зводити до небагатьох форм, звільняючи від усього зайвого, ускладненого; робити легшим для здійснення, використання тощо; полегшувати; робити більш доступним для розуміння [3]. Таким чином, спростити адміністративне судочинство означає зробити його будову простішою, звільнити процесуальну форму від зайвих, ускладнених елементів, полегшити розгляд справи, зробити такий розгляд більш доступним.

Традиційно спрощення процесу розмежовують на два типи: як прагнення того, хто вносить певні пропозиції (законодавця, науковця, практиків тощо) і як результат, тобто вказуючи, що діяльність законодавця щодо спрощення приводить як до появи, власне, спрощених проваджень, так і до того, що в регламентації процедур на певних етапах судочинства відбувається їх спрощення [4; 5, с. 97–100; 6, с. 11–15].

Водночас доцільно вказати, що сучасний дискурс у дослідженні зазначеної проблематики пов'язаний із тим, що спрощення адміністративного судочинства розглядається у декількох значеннях.

По-перше, як загальне спрощення процедури захисту прав: зміна звичайної, ординарної процесуальної форми шляхом звільнення її від зайвих, ускладнених, неефективних і таких, що не відповідають принципу пропорційності з огляду на

мету адміністративного судочинства, елементів (процесуальних дій, стадій, процедур, проваджень) або заміни їх новими ефективними елементами адміністративної процесуальної форми.

По-друге, спрощення можна розуміти як напрям удосконалення адміністративної процесуальної форми, що полягає у введенні самостійних проваджень і порядків для певних категорій справ, які позбавлені зайвих формальностей і не містять окремих елементів процесуальної форми, характерних звичайному порядку захисту.

По-третє, спрощення може проявлятися на рівні окремих процесуальних дій, коли порядок із загальним порядком розгляду справи на певних етапах передбачаються альтернативні можливості вчинення окремих процесуальних дій [7].

Складність визначення поняття «спрощене провадження» пояснюється насамперед наявністю значної кількості різномірних процедур адміністративного судочинства, а також неоднозначністю термінології, що застосовується для дослідження цього феномену. Наприклад, спрощене провадження пов'язують із прискореним провадженням, що видається не коректним. Термін «прискорення» є темпоральною характеристикою явища й означає зміну швидкості у часі у бік її зменшення [8, с. 275–279].

Для з'ясування співвідношення понять «спрощене» та «прискорене» (*urgent*) провадження доцільно урахувати підходи, що застосовуються у рамках Ради Європи та правопорядках зарубіжних держав. Зокрема, Європейська комісія з ефективності правосуддя (*CEPEJ*) зазначає, що одним зі способів покращення здійснення правосуддя у розумні строки зі збереженням якості рішень є насамперед прискорені провадження, спрямовані на оптимальну відповідність потребам осіб, які звертаються до суду, а по-друге, спрощені процедури, розраховані на розгляд простих або мало-значних справ [9].

Прискорене провадження – це один зі способів покращення здійснення правосуддя через розгляд справи у розумні строки без втрати якості рішень. Прискорене провадження передусім спрямоване на оптимальну відповідність потребам осіб, які звертаються до суду. Прискорені провадження застосовуються щодо невідкладних і нагальних питань і пов'язані із: а) запобіганням безпосередній небезпеці або непоправній шкоді заявникові; б) забезпеченням доказів; в) спорами, в яких є необхідність попереднього або проміжного рішення; г) захистом майнових інтересів заявника тощо. Спрощені провадження є менш витрат-

ними, визначаються як менш формалізовані провадження і слугують для розгляду простих або безспірних справ, а процес ухвалення рішення щодо них є коротшим. Спрощення процесуальної форми, зокрема за рахунок скорочення кількості процесуальних дій, завжди матиме наслідком прискорення розгляду. Проте саме по собі прискорення може відбуватися виключно за рахунок скорочення строку за збереження обов'язковості вчинення усіх передбачених законом дій у встановленій процесуальній формі [4].

До питання співвідношення спрощених проваджень із загальним порядком розгляду справ вітчизняні дослідники також підходять досить неоднорідно. Зокрема, одні автори вважають, що спрощені провадження мають похідний характер від позовного [10, с. 79–84; 11].

Інші вчені вказують, що за сучасних умов слід говорити про певну переорієнтацію в розумінні загального та спрощених порядків, зважаючи на те, що більшість справ інколи розглядаються саме у спрощеному порядку [12, с. 13–26]. Утім, беззаперечним є той факт, що спрощені провадження мають похідний характер від загальної процедури – позовної форми захисту невизнаних, порушених та оспорюваних прав, свобод та інтересів особи.

Багато в чому підхід до розуміння природи спрощених проваджень пов'язаний із визначенням їх правосудних начал, тому залежно від того, як автори розглядають природу спрощених проваджень, виділяють правосудну чи неправосудну групи. Прихильники першої групи розглядають спрощене провадження як частину процесуальної форми, визнаючи за ним правосудний характер. Інші сприймають спрощені провадження як такі, що перебувають за межами процесуальної форми, та визначають їх як неправосудну діяльність.

Визначаючи природу спрощеного провадження, у кожному конкретному випадку доцільно розглядати його у сукупності характерних ознак, які дають можливість виокремити різні типи спрощених проваджень. Зазначимо, що засадничою ознакою спрощеного провадження порівняно з ординарною формою захисту є його доступність. Беручи до уваги складники доступу до суду у контексті ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [1], можна сказати, що вона може проявлятися у: менших ставках судового збору; відсутності вимоги про обов'язкове професійне представництво; можливості використання альтернативної форми звернення до суду і розгляду справи; добровільності застосування

спрощеного порядку розгляду адміністративної справи; завершеності процесуального циклу у межах певної судової інстанції; скороченні кількості процесуальних дій або системній зміні способу їх вчинення; звуженні процесуальних можливостей суду й учасників процесу; обмеженості застосування щодо визначеного кола справ тощо.

Способами участі в адміністративній справі є: особиста, документарна (письмове провадження) і новітня електронна форма здійснення судочинства. На підставі того, що у кожному із зазначених випадків матиме місце скорочення процесуальних дій судді й учасників процесу, усі вони можуть бути об'єднані в єдине процесуальне явище – спрощене провадження.

Таким чином, класифікацію спрощених проваджень в адміністративному судочинстві доцільно проводити за такими критеріями:

- зміст справи: а) провадження у справах позовного провадження; б) провадження у справах особливого (неповного) провадження;
- спосіб участі в адміністративному процесі: а) загальне провадження; б) письмове провадження; в) електронне провадження.

До особливостей структури спрощеного провадження відносять:

- відсутність етапу попереднього судового засідання у справах;
- обмеження процесуальних дій щодо забезпечення належного інформування учасників процесу;
- відсутність підготовчої частини судового засідання і судових дебатів;
- в окремих випадках – прийняття рішень без виходу до нарадчої кімнати.

Оскільки скорочене провадження не є основною процесуальною формою розгляду справ адміністративної юрисдикції, важливе значення для його застосування мають негативні умови, що визначають відсутність передбачених законодавством обставин, які унеможливають його застосування (недостатність доказів, наданих сторонами для встановлення обставин справи, ускладненість суб'єктного складу справи; пропуск строку відповідачем для подання заперечень проти позову з причин, визнаних судом поважними).

Як і будь-який інститут, спрощене провадження має певні особливості, які полягають у такому:

- за спрощеного провадження скорочено строки розгляду справи (замість 90 днів, що надано для загальної процедури, для спрощеної відведено 60 днів);

- на етапі підготовчого провадження не проводиться підготовчого засідання;

- судові засідання проводяться за ініціативою суду або за клопотанням однієї із сторін, якщо таке клопотання буде визнано судом обґрунтованим;

- відсутні стадії судових дебатів;

- суд досліджує докази та письмові пояснення сторін, які викладені в заявах по суті, тому справа розглядається на підставі наявних матеріалів і без повідомлення сторін;

- за клопотанням сторони справа може розглядатися у судовому засіданні з викликом сторін, проте суд може відмовити у цьому за наявності одночасно двох умов: а) предметом позову є стягнення грошової суми у розмірі, який не перевищує 100 прожиткових мінімумів, що встановлено для працездатних осіб на 1 січня поточного року; б) характер правовідносин і предмет доказування не вимагають проведення судового засідання з викликом сторін;

- особливості спрощеного провадження проглядаються в інституті судового рішення, а саме у: а) вимогах до змісту судового рішення; б) правилах набуття судовим рішенням законної сили.

У порядку спрощеного позовного провадження обов'язково підлягають розгляду справи незначної складності, так звані малозначні справи. Відповідно до визначення малозначною є адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин.

Серед категорій малозначних справ також передбачено «інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження». Зокрема, поняття адміністративної справи незначної складності розкрито у п. 20 ч. 1 ст. 4 КАС України.

Поняття «справи незначної складності» було досить оціночним, але у ст. 12 КАС України є критерії, за якими визначається така справа. Зокрема, виділено 11 категорій справ (ч. 6 ст. 12 КАС України), а саме:

- щодо публічної служби;

- щодо доступу до інформації;

- щодо пенсійних і соціальних виплат;

- щодо примусового припинення юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців;

- щодо виїзду на тимчасово окуповану територію;

- щодо оскарження рішень суб'єкта владних повноважень, на підставі яких можливе стягнення

грошових коштів до 100 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

- щодо стягнення грошових сум за рішеннями суб'єкта владних повноважень, за якими завершився строк оскарження;

- типові справи;

- щодо оскарження нормативно-правового акту, прийнятих на виконання акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в частині;

- які малозначними визнає суд;

- щодо перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

Згідно з ч. 4 ст. 257 КАС України неможливий спрощений розгляд таких категорій справ:

- щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених КАС України;

- щодо оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує 500 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 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

В адміністративному судочинстві матеріальний еквівалент можна вважати похідним критерієм, тоді як основним критерієм доцільно визнати суспільну значущість відносин, із яких виник спір. Саме виходячи із такого підходу, наприклад, виборчі спори (навіть ті, що стосуються внесення до списку єдиного виборця або виключення його зі списку) не можуть вважатися малозначними справами, враховуючи рівень суспільної напруги, яка супроводжує виборчий процес.

Основоположним питанням при віднесенні справи до малозначної є суспільний запит на публічність процесу. Такий підхід зумовлено тим, що кожен має право знати, що загрожує його безпеці, правам і свободам, які заходи спрямовані та вживаються для їх забезпечення. Ступінь резонансності справи у публічних відносинах завжди вищий за приватноправові, тому, виходячи із потреби забезпечення прозорості діяльності органів влади як судової, так і виконавчої гілки, малозначних справ у адміністративному процесі відчутно менше порівняно з іншими юрисдикціями.

Суддя розглядає справу в порядку спрощеного провадження одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, котрі беруть участь у справі. За результатами розгляду справи у спрощеному провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав приймає законне й обґрунтоване судове рішення.

У разі недостатності повідомлених позивачем обставин суд розглядає справу за загаль-

ними правилами КАС України, про що постановляє ухвалу, яка не підлягає оскарженню. Водночас відповідач наділений правом заперечити проти спрощеного розгляду справи і, залежно від обґрунтованості, суд його або відхиляє, або задовольняє і призначає розгляд справи за правилами загального позовного провадження та заміну засідання для розгляду справи по суті підготовчим засіданням.

Список літератури:

1. Конвенція про захист прав і основних свобод людини (з поправками) Рим. 04.11.1950 р. : Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97–ВР. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

2. Рекомендація К (81) 7 Комітета міністрів Совета Європы государствам-членам относительно путей облегчения доступа к правосудию 14.05.1981. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_133.

3. Словник української мови : в 11 т. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 9.

4. Ткачук О. Сучасні проблеми та напрямки спрощення судових процедур у цивільному судочинстві України. *Підприємництво, господарство, право*. 2016. № 5. С. 19–24. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive2016/05/5.pdf>.

5. Сливич І. Прискорені та спрощені провадження в кримінальному судочинстві України: визначення та доцільність застосування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. № 31 (3). С. 97–100.

6. Бобрик В. Перспективи спрощення в Україні судового розгляду цивільних і господарських справ із невеликою ціною позову в контексті європейського досвіду. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 3. С. 11–15.

7. Завальнюк І.В. Особливості розгляду справ, пов'язаних із статусом біженця та додатковим захистом. *Міграційна політика ЄС: стан, виклики та перспективи* : наук.-практ. симпозіум, присвячений 15-річчю міжнародного дня мігранта та 25-річчю міжнародної конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів та їх сімей (м. Одеса, 18 грудня 2015 р.). Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2015. 105 с. URL: www.eurolaw.org.ua.

8. Завальнюк І.В. «Розумний строк» в адміністративному процесі. *Право України*. 2011. № 5. С. 275–279.

9. European Judicial Systems. Edition 2014 (data 2012): Efficiency and Quality of Justice, Council of Europe, 2014. URL: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.

10. Дем'янова О.В. Класифікація видів проваджень в цивільному процесі України. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2009. Вип. 518. С. 79–84.

11. Короєд С.О. Спрощене позовне провадження – новела цивільного судочинства України за проектом нової редакції ЦПК: оцінка ефективності процесуальних підстав застосування. URL: https://www.researchgate.net/profile/Iryna_Izarova/publication/318307776/Ukraine_on_the_Way_to_Europe_the_Reform_of_Civil_Procedural_Law/links/59638cef458515a3575e3f7b/Ukraine-on-the-Way-to-Europe-the-Reform-of-Civil-Procedural-Law.pdf.

12. Смокович М. Скорочене провадження в адміністративній справі: проблеми та перспективи. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 13–26.

Dorokhina Yu.A. CONSIDERATION OF A CASE IN AN ADMINISTRATIVE PROCEEDING UNDER THE RULES OF SIMPLIFIED LITIGATION

The article examines the issue of consideration of cases according to the rules of simplified claim proceedings in administrative proceedings. It is noted that the approach to understanding the nature of summary proceedings is largely related to the definition of their judicial principles, so, depending on how the authors consider the nature of summary proceedings, distinguish between judicial or non-judicial groups. Proponents of the first group consider simplified proceedings as part of the procedural form, recognizing it as judicial in nature. Others perceive simplified proceedings as being outside the procedural form and define them as unjust activities.

At the same time, it is indicated that determining the nature of simplified proceedings, in each case it is expedient to consider it in the set of characteristic features that make it possible to distinguish different types

of simplified proceedings. It should be noted that the basic feature of simplified proceedings compared to the ordinary form of protection is its availability. Taking into account the components of access to court in the context of Art. 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, it can be said that it can manifest itself in: lower rates of court fees; no requirement for mandatory professional representation; the possibility of using an alternative form of appeal to the court and consideration of the case; voluntary application of the simplified procedure for consideration of an administrative case; completion of the procedural cycle within a certain court; reducing the number of procedural actions or systemic changes in the manner of their commission; narrowing the procedural possibilities of the court and participants in the process; limited application to a certain range of cases, etc.

Key words: *administrative proceedings, claim proceedings, simplified court proceedings.*