

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.9

СПРОЩЕНЕ ПОЗОВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПРАКТИКА ВЕРХОВНОГО СУДУ ТА ЄСПЛ

FACILITATED PROCEDURE IN ADMINISTRATIVE JURISDICTION: PRACTICE OF THE SUPREME COURT AND ECHR

Берназюк Я.О.,

*доктор юридичних наук, заслужений юрист України,
професор кафедри конституційного та міжнародного права
Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*

Статтю присвячено висвітленню окремих питань практики Верховного Суду щодо розгляду справ у порядку спрощеного позовного провадження в адміністративному судочинстві. Визначено види адміністративних справ, які можуть розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження відповідно до нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України; здійснено огляд практики Верховного Суду щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ за правилами спрощеного позовного провадження. На підставі проведеного науково-практичного дослідження обґрунтовано деякі пропозиції щодо вдосконалення положень Кодексу адміністративного судочинства України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, позовне провадження, спрощене провадження, Верховний Суд.

Статья посвящена освещению отдельных вопросов практики Верховного Суда по рассмотрению дел в порядке упрощенного искового производства в административном судопроизводстве. Определены виды административных дел, которые могут рассматриваться по правилам упрощенного искового производства в соответствии с новой редакцией Кодекса административного судопроизводства Украины; осуществлен обзор практики Верховного Суда по рассмотрению отдельных категорий административных дел по правилам упрощенного искового производства. На основании проведенного научно-практического исследования обоснованы некоторые предложения по совершенствованию положений Кодекса административного судопроизводства Украины.

Ключевые слова: административное судопроизводство, исковое производство, упрощенное производство, Верховный Суд.

The article is devoted to highlighting certain issues of the Supreme Court's practice in dealing with cases in the form of simplified lawsuits in administrative proceedings. The types of administrative cases that can be considered under the rules of simplified lawsuits are determined in accordance with the new version of the Code of Administrative Law Proceedings of Ukraine; an overview of the Supreme Court's practice regarding the consideration of certain categories of administrative cases under the rules of simplified proceedings is reviewed. On the basis of the conducted scientific and practical research, some suggestions have been substantiated for improving the provisions of the Code of Administrative Justice of Ukraine.

Key words: administrative proceedings, proceedings, simplified proceedings, Supreme Court.

Постановка проблеми. Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [1] запроваджено нову форму провадження, за правилами якого здійснюється адміністративне судочинство, – спрощене позовне провадження.

Зокрема, ст. 12 нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначає дві форми позовного провадження – загальне та спрощене [2]. Причому лише чотири категорії справ, перелік яких наведений у ч. 4 ст. 12 КАС України, не можуть розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження. Всі інші справи (зокрема, малозначні та незначної складності, а також ті, для яких пріоритетним є їх швидке вирішення) за рішенням адміністративного

суду можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження.

Стан дослідження. Окремі аспекти спрощеного позовного провадження в різних видах судочинства досліджували такі науковці, як М.В. Вербицька, Л.С. Дубчак, І.В. Завальнюк, С.О. Короєд, Ю.В. Навроцька, О.С. Снідевич, О.В. Фазикош, С.П. Хіміч, Т.В. Цюра та інші. Водночас не досить вивченими у вітчизняній правовій науці залишаються питання практики судового розгляду справ за правилами спрощеного позовного провадження в адміністративному судочинстві з урахуванням змін, внесених до процесуального законодавства України.

Саме тому **мета статті** полягає у визначенні ознак спрощеного позовного провадження в адміністративному судочинстві на основі дослідження практики Верховного Суду щодо розгляду окремих категорій справ за правилами відповідного провадження.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. ч. 1, 2 ст. 266 КАС України розгляд адміністративних справ Верховним Судом як судом першої інстанції (ч. 4 ст. 22 КАС України) також здійснюється в порядку спрощеного позовного провадження у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж із п'яти суддів. Зокрема, ці правила поширюються на розгляд адміністративних справ щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України; 2) законності дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; 3) законності актів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [2].

Однак така позиція законодавця видається не досить обґрунтованою з огляду на те, що визначені в ч. 2 ст. 266 КАС України категорії адміністративних справ не можна віднести до малозначних або справ незначної складності, а також до інших справ, розгляд і вирішення яких із дотриманням основних засад судочинства, закріплених у ст. 129 Конституції України [3], можливий без проведення судового засідання та без виклику сторін (важливо, що письмове провадження – розгляд і вирішення адміністративної справи або окремого процесуального питання в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без повідомлення та/або виклику учасників справи та проведення судового засідання на підставі матеріалів справи).

Для аргументації наведеної позиції треба звернутися до аналізу процесуальних особливостей скороченого позовного провадження в адміністративному судочинстві. Зокрема, у науковій літературі виокремлюють такі його ознаки: 1) завершеність процесуального циклу в межах певної судової інстанції; 2) скорочення кількості процесуальних дій або система зміна способу їх вчинення; 3) звуження процесуальних можливостей суду й учасників процесу; 4) обмеженість застосування щодо визначеного кола справ [4, с. 15].

За таких умов аналіз положень КАС України дає змогу виокремити такі обмеження, яких зазнають учасники справи, що розглядається в порядку спрощеного позовного провадження: скорочений строк на подачі заяви про відвід (ст. 39); обмежене право позивача змінити предмет або підставу позову (ст. 47); скорочений строк вступу у справу третіх осіб (ст. 49); скорочений строк подачі заяви про виклик свідків (ст. 92); скорочений строк направлення позивачем третім особам копії позовної заяви (ст. 171); обмежене право на об'єднання справ в одне провадження (ст. 172); скорочений строк складення судом повного тексту рішення (ст. 243); скорочений строк розгляду справи (ст. 258); у такій категорії справ не проводяться судові дебати та підготовче судово засідання (ст. 262); наявність обов'язкової підстави для скасування судового рішення судом апеляційної інстанції та ухвалення нового рішення, якщо

суд розглянув за правилами спрощеного позовного провадження справу, яка підлягала розгляду за правилами загального позовного провадження (ст. 317).

Для малозначних і справ незначної складності КАС України встановлює такі додаткові винятки: представником сторони у справі може бути будь-яка фізична особа, яка має відповідну адміністративну процесуальну дієздатність (ч. 2 ст. 57); розгляд справи по суті розпочинається через п'ятнадцять днів із дня відкриття провадження у справі, а процесуальні дії, строк вчинення яких відповідно до КАС України обмежений першим судовим засіданням у справі, можуть вчинятися протягом п'ятнадцяти днів із дня відкриття провадження у справі (ч. ч. 2 та 3 ст. 262); розглядаються у строк не більше 30 днів із дня відкриття провадження у справі (ч. 2 ст. 263); рішення в деяких із цих справ підлягають негайному виконанню (ст. 371).

Отже, незважаючи на значні переваги спрощеного позовного провадження під час розгляду малозначних адміністративних справ і справ незначної складності, відсутність деяких стадій судового процесу, інші обмеження, скорочення процесуальних строків під час розгляду інших адміністративних справах з одночасним розглядом справи без виклику учасників справи можуть призвести до того, що виконання завдань адміністративного судочинства щодо справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин буде суттєво ускладнене.

Зокрема, розгляд справи без повідомлення (виклику) учасників справи передбачає додаткове позбавлення цих осіб таких прав, гарантованих ст. ст. 44, 166, 209, 211, 224, 262 КАС України: 1) брати участь у судових засіданнях; 2) брати участь у дослідженні доказів; 3) ставити питання іншим учасникам справи; 4) виступити зі вступним словом, надавати усні, зокрема додаткові, пояснення суду; 5) наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб.

На цій підставі можна зробити висновок, що всі категорії справ, у яких Верховний Суд виступає як суд першої інстанції відповідно до ч. 4 ст. 22 КАС України, є такими, в яких існує потреба проведення судового засідання з повідомленням сторін для повного та всебічного встановлення обставин справи, і ці справи не можуть бути зараховані до категорії незначної складності.

Для обґрунтування цієї думки варто навести такі аргументи.

Передусім, неможливість зарахування справ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів до справ незначної складності підтверджується положеннями ст. 266 Кодексу, згідно з якою такі справи розглядаються у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж із п'яти суддів.

Також варто врахувати, що відповідно до ч. 3 ст. 151 КАС України «презюмується» законність актів, дій чи бездіяльності зазначених суб'єктів владних повноважень, оскільки не допускається забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів і встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії.

Крім того, під час розгляду таких справ у порядку спрощеного позовного провадження без виклику сторін суд буде позбавлений можливості повною мірою забезпечити перевірку того, чи прийняті (вчинені) відповідні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, зокрема, обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення або вчинення дії тощо.

Додатковим аргументом щодо недоцільності розгляду адміністративних справ Верховним Судом як судом першої інстанції в порядку спрощеного позовного провадження без виклику сторін є те, що суд позбавлений можливості повною мірою з'ясувати деякі питання, які вирішуються в першому судовому засіданні, зокрема такі: склад учасників судового процесу; заперечення проти позовних вимог; визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та зібрання відповідних доказів; вирішення відводів; визначення порядку розгляду справи; вчинення інших дій із метою забезпечення правильного, своєчасного та безперешкодного розгляду справи по суті.

В аспекті порушеного питання важливе місце посідає також практика Європейського суду з прав людини.

Ч. 2 ст. 6 КАС України передбачено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що правосуддя в Україні функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і спрямоване на забезпечення права кожного на справедливий суд. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують як джерело права під час розгляду справ положення Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод і протоколів до неї, а також практику Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини.

У своєму рішенні від 3 липня 2014 р «Справа «Мала проти України» (заява № 4436/07) Європейський суд із прав людини в п. 48 зробив висновок, що ключовим для концепції справедливого розгляду справи в судовому провадженні є те, щоб скаргник не був позбавлений можливості ефективно представляти свою справу в суді та мав змогу нарівні із протилежною стороною користуватися правами, передбаченими принципом рівності сторін (див. рішення у справі «Стіл та Морріс проти Сполученого Королівства», заява № 68416/01, п. 59). Принцип рів-

ності сторін вимагає «справедливого балансу між сторонами», і кожній стороні має бути надано відповідну можливість для представлення своєї справи в умовах, що не ставлять її в суттєво невігідне становище, порівняно з її опонентом (див. рішення від 26 травня 2009 р. у справі «Бацаніна проти Росії» (заява № 3932/02, п. 22)). Ба більше, принцип справедливості, закріплений у ст. 6 Конвенції, порушується, якщо національні суди ігнорують конкретний, доречний і важливий довід, наведений заявником (див. рішення від 18 липня 2006 р. у справах «Проніна проти України» (заява № 63566/00, п. 25) та від 21 квітня 2011 р. «Нечипорук і Йонкало проти України» (заява № 42310/04, п. 280).

В іншому рішенні від 5 лютого 2009 р. «Справа «Олюджіч проти Хорватії» (заява № 22330/05) в п. 77 Суд повторює, що хоча ст. 6 Конвенції й гарантує право на справедливий судовий розгляд, у ній не викладено правил прийнятності доказів чи способів їх оцінювання, що належать до сфери регулювання національного законодавства та національних судів (див. рішення: від 12 липня 1988 р. у справі «Шенк проти Швейцарії» (п. п. 45–46) та від 21 січня 1999 р. у справі «Гарсія Руїз проти Іспанії» (заява № 30544/96, п. 28)). Так само національні органи влади і, зокрема, суди, перш за все, уповноважені тлумачити національне законодавство, і Суд не намагатиметься замінити їх тлумачення своїм, якщо у справі не спостерігатиметься свавільне тлумачення. Відповідно до прецедентної практики Суду вимога справедливості судового розгляду передбачає спосіб, у який було отримано та представлено докази. Завдання Суду – установити, чи провадження загалом, включно зі способом отримання та представлення доказів, було справедливим у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції (див. рішення від 9 вересня 1992 р. у справі «Домбо Бехеер против Нідерландов», заява № 14448/88, п. 31). Аналогічна позиція сформована у рішенні Європейського суду з прав людини від 28 жовтня 2010 р. «Справа “Трофимчук проти України» (заява № 4241/03).

В іншій справі, а саме – від 10 лютого 2010 р. «Серявін та інші проти України» (заява № 4909/04, п. 58) сформовано таку позицію: хоча національний суд має певну свободу розсуду щодо вибору аргументів у тій чи іншій справі та прийняття доказів на підтвердження позицій сторін, орган влади зобов'язаний виправдати свої дії, надавши обґрунтування своїх рішень (див. рішення від 1 липня 2003 р. у справі «Суомінен проти Фінляндії» (№ 37801/97, п. 36)). Ще одне призначення обґрунтованого рішення полягає в тому, щоб продемонструвати сторонам, що вони були почуті. Крім того, вмотивоване рішення дає стороні можливість оскаржити його та отримати його перегляд вищою інстанцією. Лише за умови винесення обґрунтованого рішення може бути забезпечений публічний контроль за здійсненням правосуддя (див. рішення від 27 вересня 2001 р. у справі «Гірвісаарі проти Фінляндії» (№ 49684/99, п. 30).

Висновки. Узагальнюючи проведене у статті дослідження, треба зазначити, що розгляд у першій інстанції адміністративних справ (щодо законності постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України; законності дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів; законності актів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів) без повідомлення учасників справи ускладнює можливість суду під час розгляду такої справи забезпечити дотримання

принципу гласності й відкритості судового процесу та його повного фіксування технічними засобами, а також принципу змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі.

У зв'язку з цим є необхідність розгляду питання стосовно доцільності внесення відповідних змін до ч. 2 ст. 266 КАС України та викладення її в такій редакції: «Адміністративні справи, зазначені в п. п. 1–3 ч. 1 цієї статті, розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж із п'яти суддів у порядку спрощеного позовного провадження з викликом сторін».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Офіц. веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/-laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Завальнюк І.В. Спрощене провадження в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». О., 2017. 22 с.