

СПРАВИ СПРОЩЕНОГО ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

CASES OF SIMPLIFIED LEGAL PROCEEDINGS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Гембара Г.І., аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права

Львівський національний університету імені Івана Франка

Статтю присвячено дослідженню категорій справ, які розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження. Вивчення цього питання є важливим як з теоретичної, так і з практичної точки зору, адже перед відкриттям кожної адміністративної справи суддя повинен обрати форму позовного провадження, на що насамперед впливає предмет заявленого позову.

У науковій роботі виснувано, що на підставі предмета позову суддя визначає належність справи до відповідної категорії справ, які сформовані законодавцем. Підкреслено, що матеріально-правовим критерієм розгляду певної адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження є незначна складність та (або) пріоритет швидкого її вирішення.

Проаналізовано наукові погляди на процесуальний термін «малозначна справа», який введений у різні види судочинства. Сформовано висновок про те, що цей термін потрібно сприймати через ознаку складності справи для суду, а не через ознаку значущості для позивача.

Здійснено класифікацію справ спрощеного позовного провадження за ознакою обов'язковості розгляду справи за цією формою позовного провадження та виділено дві групи: 1) справи, які обов'язково розглядаються у порядку спрощеного позовного провадження; 2) справи, які можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження з ініціативи суду або за клопотанням позивача.

З наведенням обґрунтування запропоновано виключити з переліку справ незначної складності категорію справ щодо перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

Висловлено, що можливість суду визнати справу малозначною (яка не є такою в силу закону) з власної ініціативи чи за клопотанням позивача про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження, з урахуванням заперечень відповідача, реалізує засади диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин справи.

Ключові слова: малозначні справи, справи незначної складності, спрощене позовне провадження, предмет позову.

The article is devoted to the study of the categories of cases that are considered under the order of simplified legal proceedings. The study of this issue is important both from a theoretical and practical point of view, because before opening each administrative case, the judge must choose the form of legal proceedings, which is primarily influenced by the subject of the lawsuit.

The scientific work concludes that, based on the subject of the lawsuit, the judge determines whether the case belongs to the appropriate category of cases established by the legislator. It is emphasized that the material and legal criteria for consideration of a certain administrative case under the rules of simplified legal proceedings are insignificant complexity and (or) the priority of its quick resolution.

Scientific views on the procedural term "insignificant case", which is introduced in various types of judicial proceedings, are analyzed. The conclusion was formed that this term should be perceived as a sign of the complexity of the case for the court, and not as a sign of significance for the plaintiff.

The classification of cases of simplified legal proceedings is carried out according to the mandatory consideration of the case under this form of legal proceedings, and two groups are distinguished: 1) cases that must be considered under the order of simplified legal proceedings; 2) cases that can be considered under the order of simplified legal proceedings at the initiative of the court or at the request of the plaintiff.

It is proposed, with justification, to exclude the category of cases regarding the stay of foreigners or stateless persons on the territory of Ukraine from the list of cases of minor complexity.

It is stated that the possibility of the court to recognize the case as insignificant (which is not insignificant according to the law) on its own initiative or at the request of the plaintiff to consider the case under the order of simplified legal proceedings, taking into account the objections of the defendant, implements the principles of dispositiveness and official clarification of all the circumstances of the case.

Key words: insignificant cases, cases of minor complexity, simplified legal proceedings, subject of the lawsuit.

Постановка проблеми. Перед відкриттям будь-якої адміністративної справи перед суддею постає питання обрання форми позовного провадження, що насамперед залежить від предмета заявленого позову. Тому встановлення правового зв'язку між матеріально-правовими вимогами та формою позовного провадження важливе не лише з теоретичного, але й з практичного погляду. Дослідження адміністративного процесуального законодавства на предмет урегулювання категорій справ спрощеного позовного провадження надасть можливість визначити, які з них можуть, а які повинні розглядатися за цією формою позовного провадження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню адміністративних справ, які розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження, приділяли увагу науковці: В. М. Пишида, С. О. Короєд, І. В. Завальнюк, Я. О. Берназюк та інші. В адміністративному та цивільному судочинстві неодноразово порушувалася проблематика використання законодавцем терміну «малозначні справи» такими вченими: І. О. Ізарова, Ю. А. Кучер, О. О. Штефан, К. В. Білоус. Проте комплексне висвітлення питання категоріальності справ спрощеного позовного провадження в адміністративному судочинстві не

здійснено. Тому метою цієї статті є встановлення матеріально-правового критерію справ спрощеного позовного провадження, класифікація справ спрощеного позовного провадження крізь призму процесуального аспекту, формування висновків щодо проблемних питань у законодавчій термінології, пов'язаній з обраною тематикою.

Виклад основного матеріалу. Спрощене позовне провадження є формою позовного провадження, а тому ініціюється як загальне позовне провадження шляхом пред'явлення позову – подання позовної заяви в суд першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше наступного дня передається судді (згідно з частиною першою статті 168 КАС України) [1].

Доцільно зауважити, що за статтею 159 КАС України до заяв по суті справи включено позовну заяву. Поряд з цим, стаття 261 КАС України, яка врегульовує особливості подання заяв по суті справи у спрощеному позовному провадженні, не передбачає будь-яких норм, які б стосувалися позовної заяви.

За таких умов позовна заява у спрощеному позовному провадженні подається за загальними правилами, а тому повинна відповідати вимогам статей 160 (зміст позовної заяви), 161 (документи, що додаються до позовної

заяви) КАС України. У протилежному, суддя залишає таку позовну заяву без руху та надає позивачу строк для усунення виявлених у ній недоліків, про що прямо зазначено у статті 169 КАС України.

На підставі викладеного у позовній заяві змісту позовних вимог і обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, суддя перевіряє, чи наявний між сторонами публічно-правовий спір, під яким законодавець розуміє спір, у якому:

– хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням нею зазначених функцій;

– хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням нею зазначених послуг;

– хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи (пункт 2 частини першої статті 4 КАС України) [1].

Таким чином, встановивши між сторонами наявність публічно-правового спору, тобто вирішивши питання юрисдикційності, а також перевіривши позовну заяву на її відповідність іншим вимогам процесуального закону, суддя може переходити до обрання форми позовного провадження – загальне чи спрощене, на що впливає предмет позову (матеріально-правовий характер вимог).

Як зазначає В. М. Пицида, предмет позову допомагає суду здійснити класифікацію справ на окремі категорії [2, с. 190]. Інакше кажучи, можливість віднесення того чи іншого позову до відповідних категорій справ, які визначені у статті 12 КАС України, здійснюється на основі сформованих позивачем матеріально-правових вимог до відповідача.

У частинах другій, третій статті 12 КАС України законодавець визначив, що спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення, а загальне – для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні [1].

Отже, матеріально-правовим критерієм розгляду певної адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження є незначна складність та (або) пріоритет швидкого її вирішення [3, с. 140]. Саме встановлення одного або двох цих критеріїв має наслідком розгляд адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження.

Задля виконання призначення спрощеного позовного провадження законодавець виділив категорії справ незначної складності (малозначних справ), виписавши їх у частині шостій статті 12 КАС України.

За змістом пункту 20 частини першої статті 4 КАС України адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – 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 [1].

Як бачимо з описаної дефініції, законодавець отождоює терміни «справа незначної складності» і «малозначна справа», хоча до використання останнього в КАС України більше не вдається.

Принагідно додати, що приписом частини п'ятої статті 131-2 Основного Закону України уконституційовано поняття «малозначні спори» [4]. Цей термін з'явився раніше за введення у процесуальне законодавство поняття «малозначна справа», а саме завдяки при-

няттю Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401-VIII.

У правовій науці зародилася дискусія щодо відповідності юридичній техніці та доцільності закріплення на рівні законодавчого регулювання терміну «малозначна справа».

Проводячи дослідження малозначності справ адміністративної юрисдикції, Ю. А. Кучер відзначає, що не відомо, як відреагує громадянин, коли почує, що його справа є малозначною. Авторка вважає, що для кожної людини, а тим паче для позивача, справа, що її стосується є щонайменше суттєвою [5].

Негативну оцінку цей термін отримав і в цивільному судочинстві. І. О. Ізарова критично оцінює його введення в ЦПК України, мотивуючи це тим, що значення справи для заявника не залежить від її ціни або складності розгляду [6, с. 28]. Подібним за змістом баченням керується О. О. Штефан, підкреслюючи значущість для кожної особи її справи, яка знаходиться на розгляді в суді [7].

Спільним знаменником в описаних наукових судженнях є те, що ці вчені критично ставляться до вживання на законодавчому рівні розглядуваного терміну, спираючись на його суб'єктивний компонент.

Більше того, зважаючи на подібні мотиви, на початку 2024 року на рівні законодавчого регулювання були марні спроби замінити термінологію, щоправда, лише у цивільному судочинстві. Законопроект № 11053 від 29.02.2024 «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо приведення у відповідність до Рішення Конституційного Суду України від 22 листопада 2023 року № 10-р(П)/2023», серед іншого, пропонувалося замінити слова «малозначні справи» словами «справи незначної складності». Проте 03.09.2024 цей Законопроект було знято з розгляду.

Альтернативна наукова позиція, яка заслуговує на увагу, полягає у тому, щоб не зосереджуватися на суб'єктивному аспекті, а оцінювати поняття «малозначна справа» через призму принципу процесуальної економії та публічного інтересу в ефективному здійсненні правосуддя. На думку К. В. Білоуса, малозначність має встановлюватися з огляду на значущість справи в цілому для суспільства, а також, виходячи зі стану здійснення правосуддя та навантаження на судову систему в державі [8, с. 34].

На наш погляд, термін «малозначна справа» слід сприймати у розумінні невеликого значення для держави у контексті створення релевантних правових інструментів для розгляду цієї справи. Іншими словами, оцінює певні категорії справ як незначні чи малозначні, держава запроваджує спрощену процедуру їх розгляду, чим сприяє ефективності судового захисту прав особи.

Додатково цей підхід підтверджується і тим, що в адміністративному судочинстві законодавець ставить терміни «справа незначної складності» та «малозначна справа» в один синонімічний ряд, тобто пов'язує таку справу не зі значенням для особи, але з незначною складністю та можливістю її розглянути судом за спрощеною процедурою.

Згідно з раніше згаданим пунктом 20 частини першої статті 4 КАС України у дефініції малозначна справа відзначається саме характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників справи, а не значення для позивача. Звідси, термін «малозначна справа» слід сприймати через ознаку її складності для суду, а не через ознаку значущості для позивача.

Керуючись описаними мотивами, з точки зору термінології юридичного вжитку, не вбачаємо суперечності у використанні у процесуальному законі як синоніму до терміну «справа незначної складності» словосполучення «малозначна справа».

Задля розкриття обраної тематики дослідження здійснено класифікацію справ, що розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження, за критерієм

обов'язковості розгляду справ у цій формі позовного провадження [9, с. 86]:

– **справи, які суд обов'язково розглядає у порядку спрощеного позовного провадження:**

I) справи незначної складності, визначені законом (частина шоста статті 12 КАС України):

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 запити 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: для юридичних осіб – ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; для фізичних осіб та фізичних осіб-підприємців – тридцяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

7) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАС України строк оскарження;

8) типові справи;

9) оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремі частині [1].

До висновку про імперативний розгляд означених справ в порядку спрощеного позовного провадження можна дійти, проаналізувавши норму частини сьомої статті 260 КАС України, згідно з якою частини друга-шоста цієї статті (які регламентують порядок вирішення питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження за клопотанням позивача) не застосовуються до справ, визначених пунктами 1–9 частини шостої статті 12 КАС України.

Таким чином, категорії справ, передбачені у пунктах 1–9 частини шостої статті 12 КАС України суд обов'язково розглядає за правилами спрощеного позовного провадження незалежно від думки сторін.

Видається колізійним чому законодавець не вказав категорію справ щодо перебування іноземців або осіб без громадянства на території України, визначену у пункті 11 частини шостої статті 12 КАС України, як таку, до якої не застосовується положення частин другої-шостої статті 260 КАС України. Ці справи в розумінні частини шостої статті 12 КАС України є також справами незначної складності, які повинні розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження.

Виходячи з протилежного, якщо для цих справ потрібне застосування частин другої-шостої статті 260 КАС України, що автоматично означає можливість, а не імпе-

ративність віднесення цієї справи до малозначних, тоді нелогічним є встановлення цієї категорії справ у переліку справ незначної складності. Адже як і будь-які інші справи, за винятком тих, які розглядаються лише в порядку загального позовного провадження, справи щодо перебування іноземців або осіб без громадянства на території України можуть бути з ініціативи суду чи за клопотанням позивача визнані малозначними та розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження.

Зважаючи на це, пропонуємо вивести з переліку малозначних справ категорію справ щодо перебування іноземців або осіб без громадянства на території України шляхом внесення змін до частини шостої статті 12 КАС України та виключення пункту 11.

II) справи щодо законності (крім конституційності) 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; законності актів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, законності бездіяльності Кабінету Міністрів України щодо невнесення до Верховної Ради України законопроекту на виконання (реалізацію) рішення Українського народу про підтримку питання загальнодержавного значення на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою, які розглядає Верховний Суд як суд першої інстанції (пункти 1–3, 5 частини першої статті 266 КАС України);

III) зразкові справи, які розглядає Верховний Суд як суд першої інстанції (частина п'ята статті 290 КАС України).

Цікаво, що означені справи, які розглядає Верховний Суд як суд першої інстанції не містяться у переліку малозначних справ, наведеному у частині шостій статті 12 КАС України, який є вичерпним. Тому логічно, що ці справи не можна вважати справами незначної складності за визначенням закону [10, с. 66]. До цього ж неправильно буде відносити ці справи до пункту 10 частини шостої статті 12 КАС України, адже вони не можуть визнаватися за висновком суду справами незначної складності, а обов'язково розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження. Скоріше, такі справи у вимірі призначення спрощеного позовного провадження, передбаченого у частині другій статті 12 КАС України, доцільно відносити до «інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи».

– **справи, які суд з власної ініціативи або за клопотанням позивача може вирішити в порядку спрощеного позовного провадження: інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження (пункт 10 частини шостої статті 12 КАС України) [1].**

Вважаємо, що така редакція пункту 10 частини шостої статті 12 КАС України не є стилістично правильною та суперечить іншій юридичній конструкції Кодексу «**справи, які розглядаються виключно за правилами загального позовного провадження**». Тому пропонуємо внести зміни та викласти пункт 10 частини шостої статті 12 КАС України у наступній редакції: «інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які розглядаються лише за правилами загального позовного провадження».

До цієї групи справ слід віднести категорію термінових справ, визначених статтями 273–277, 280–289-5 КАС України, оскільки ці справи не належать до категорії справ, які розглядаються за правилами загального позовного провадження, обов'язковість розгляду яких визначена процесуальним законом.

У такий спосіб, термінові справи можуть бути визнані судом справами незначної складності та розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження.

Подібний правовий висновок сформував Верховий Суд у постановках: від 28.04.2020 у справі № 640/22160/19, від 04.06.2020 у справі № 640/17721/19, від 27.04.2023 у справі № 560/6452/22, де досліджував питання можливості віднесення справ з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби (стаття 287 КАС України) до справ незначної складності.

Щодо питання про здійснення розгляду справи (яка не є малозначною в силу закону) в порядку спрощеного позовного провадження, то слід відзначити, що суд вирішує таке (визнає певну справу малозначною) як власної ініціативи, так і за клопотанням позивача про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження, з урахуванням заперечень відповідача [11, с. 32]. До цього висновку можна дійти із сукупної інтерпретації положень частини сьомої статті 260 КАС України та частини шостої статті 12 КАС України.

Вважаємо, що такий підхід з одного боку, надає сторонам можливість визначити форму позовного провадження і реалізує засаду диспозитивності в адміністративному судочинстві, а з іншого – реалізує засаду офіційного

з'ясування всіх обставин справи, оскільки надає суду право вільного розсуду у вирішенні питання про розгляд справи, яка не є малозначною в силу закону, за правилами спрощеного позовного провадження незалежно від наявності клопотання позивача.

Висновки. В адміністративному судочинстві на обрання форми позовного провадження (загальне чи спрощене) впливає предмет позову. Матеріально-правовим критерієм розгляду певної адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження є незначна складність та (або) пріоритет швидкого її вирішення. Запроваджений законодавцем термін «малозначна справа» слід сприймати через ознаку складності цієї справи для суду, а не через ознаку значущості для позивача. За результатами проведеної класифікації справ спрощеного позовного провадження за ознакою обов'язковості розгляду справи за цією формою позовного провадження виокремлено дві групи: 1) справи, які обов'язково розглядаються у порядку спрощеного позовного провадження; 2) справи, які можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження з ініціативи суду або за клопотанням позивача.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
2. Пишида В.М. Предмет, підстави та зміст адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2017. С. 189–192. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/33332/1/ПРЕДМЕТ%20ПІДСТАВИ%20ТА%20ЗМІСТ%20АДМІНІСТРАТИВНОГО.pdf> (дата звернення: 28.08.2024).
3. Короєд С.О. Інститут спрощеного позовного провадження за проектом нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 2. С. 138–142. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2017/2/29.pdf> (дата звернення: 28.08.2024).
4. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996. № 30.
5. Кучер Ю. А. Малозначність справ адміністративної юрисдикції. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Юридичні науки*. 2018. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadcurn_2018_2_13 (дата звернення: 28.08.2024).
6. Ізарова І. О. Реформи цивільного процесуального законодавства в незалежній Україні: 1991–2017. Україна на шляху до Європи: реформа цивільного процесуального законодавства. 2017. С. 18–35.
7. Штефан О. О. Теоретичні та практичні проблеми розгляду малозначних справ. Судова апеляція. 2019. № 3. С. 28–36.
8. Білоус К. В. Малозначні справи у цивільному судочинстві: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України. 2023.
9. Угриновська О. І., Гембара Г. І. Спрощене позовне провадження: законодавча регламентація та проблеми судової практики. *Підприємство, господарство і право: науково-практичний господарсько-правовий*. 2018. № 12. С. 85–89.
10. Берназюк Я. О. Спрощене позовне провадження в адміністративному судочинстві: практика Верховного Суду та ЄСПЛ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2018. С. 65–68.
11. Гембара Г. І. Порядок відкриття спрощеного позовного провадження в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2024. № 102. С. 31–39.