

Юлія КУЧЕР,

старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

МАЛОЗНАЧНІСТЬ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

У статті досліджується поняття малозначності справ у адміністративному судочинстві України у світлі реалізації права громадян на справедливий суд. Зроблена спроба визначити сутність поняття «малозначна справа» у розумінні Кодексу адміністративного судочинства України, а також з'ясувати місце малозначних справ серед усіх категорій справ, розглядуваних у порядку адміністративного судочинства.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративна справа, право громадян на справедливий суд, малозначність справ у адміністративному судочинстві.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Однією із новел адміністративного судочинства стала поява нових форм судочинства. Тепер адміністративне судочинство здійснюється у порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Такий поділ справ, за задумом законодавця, покликаний спростити доступ громадян до судочинства, в тому числі через скорочення строків розгляду в окремих категоріях справ. Відтепер спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. З огляду на те, що в адміністративному судочинстві з'явилася така категорія справ, як «малозначні», які можуть розглядатися за правилами спрощеного провадження, слід визначитися, які ж спори законодавець відніс до малозначних і чи виправданими є законодавчі новели.

Актуальність статті зумовлена необхідністю проаналізувати поняття та дослідити сутність нової для адміністративного судочинства категорії «малозначна справа».

Аналіз спеціальної наукової літератури свідчить про недостатнє висвітлення даної проблеми. Питання малозначності справ потребує нагального вирішення, оскільки наукові публікації з питання малозначності справ у адміністративному судочинстві практично відсутні.

Метою статті є з'ясування змісту поняття малозначності справи, а також визначення фактичного місця малозначних справ у адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. 6 лютого 2005 року в Україні відбулася значуща подія – було прийнято Кодекс адміністративного судочинства України, який набув чинності 1 вересня 2005 року.

15 грудня 2017 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [1]. Основним завданням Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАСУ), як зазначено у ст. 2 Кодексу є справедливе вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. У даній нормі отримав своє нормативне врегулювання процесуальний механізм реалізації права на справедливий суд в Україні, існування якого є вимогою статті 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод. (право на справедливий та публічний розгляд справи) [2].

Кодекс адміністративного судочинства України, проіснувавши трохи більше десяти років був викладений у новій редакції, яка принципово відрізняється від попередньої. За невеликий час свого існування оновлений кодекс уже зазнав чимало критики, зокрема, через велику кількість оціночних понять, скасування презумпції винуватості державного органу (дана норма була виключена), впровадженням інституту заходів процесуального примусу, штрафів тощо.

Однією з новел КАСУ є введення поняття малозначності справи.

У сучасному законодавстві України поняття «малозначні спори» вперше з'явилося у Конституції України з прийняттям у 2016 році Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [3]. Так, стаття 131-2, яка гарантує надання професійної правничої допомоги адвокатурою, передбачає, що законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.

КАСУ (до речі, на відміну Цивільного процесуального кодексу України) містить визначення поняття «малозначні справи». П. 20 ч. 1 ст. 4 КАСУ каже, що адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – це 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. З визначення неможливо встановити чіткі ознаки малозначної, тобто не складної справи.

Слід сказати, що дане визначення є єдиною нормою у КАСУ де використовується термін «малозначна справа». Далі КАСУ містить поняття «справа незначної складності», «спрощене позовне провадження», «інші справи, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи» тощо, але терміну «малозначна» уникає.

І тут з самого визначення постає чимало запитань. Слід погодитися з І. О. Ізаровою, яка зазначає, що «Використаний термін «малозначні» доволі специфічний, оскільки значення справи для заявника не залежить від його ціни або складності розгляду і навряд чи варто ділити справи на значні та малозначні» [4, с. 18]. Не відомо, яку реакцію матиме громадянин, коли він почує, що його справа є малозначною. Для кожної людини, а тим паче для позивача, справа, що її стосується є мінімум суттєвою.

Окрім звичних особливих категорій справ, які визначалися Главою 6 колишнього КАСУ, оновлений КАСУ встановив загальні категорії – справи незначної складності, що вирішуються в спрощеному порядку та всі інші справи, які вирішуються в загальному порядку (ст. 12 КАСУ).

У порядку спрощеного позовного провадження, згідно ч. 2 ст. 12 КАСУ розглядаються справи незначної складності та інші справи, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Тобто з цього слідує, що коло справ, яке й до того було не чітко визначене по критеріям «не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин» значно розширюється за рахунок «інші справи, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи».

Ч. 6 ст. 12 КАСУ для цілей цього Кодексу справами незначної складності називає 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;

б) 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 нечинним повністю або в окремій 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;

11) перебування іноземців або осіб без громадянства на території України.

На перший погляд примітними у цьому переліку є пункти 8 та 10. Так, та ж ст. 4 КАСУ у п. 20 дає визначення: типові адміністративні справи – адміністративні справи, відповідачем, у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Мало яка категорія справ з перелічених у ч. 6 ст. 12 КАСУ може не підпасти під дію п. 8 цієї ж ч. 6 ст. 12 КАСУ. Хоча наявність цього пункту безумовно сприяє розвантаженню адміністративних судів України.

Не зрозумілою є позиція законодавця, коли він розташовував пункти ч. 6 ст. 12 КАСУ. Адже логічно було б зазначити спочатку зміст пункту 11, а не 10. На щастя суті закону це не змінює. А от наявність фрази «інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не

можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження» дає волю у віднесенні тієї чи іншої справи до категорії малозначних практично до нескінченності. Потенційно – це будь-яка справа, яка не віднесена КАСУ до справ незначної складності та яка не обов'язково розглядається за правилами загального провадження.

«Захищеними» від можливості бути віднесеними до малозначних є справи, перелік яких передбачений ч. 4 ст. 12 КАСУ. Це справи:

1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених цим Кодексом;

2) 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;

3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;

4) 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.

Спершу з'ясуємо, що Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» від 07.12.2017 р. [5] встановлено прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі для працездатних осіб з 1 січня 2018 року у розмірі 1762 грн., з 1 липня – 1777 грн., з 1 грудня – 1853 грн. Отже, суми про які йдеться у ч. 4 ст. 12 КАСУ, станом на певні дати 2018 року мають бути не меншими 881000 грн. (500 x 1762 грн.), 888500 грн. (500 x 1777 грн.), 926500 (500 x 1853 грн.).

А тепер, з допомогою нескладного аналізу статистичних даних з'ясуємо, яку приблизну кількість справ адміністративні суди змушені будуть вирішувати виключно за правилами загального позовного провадження. Так, серед загальних показників надходження адміністративних справ і матеріалів виділимо дві найбільші категорії. Справи зі спорів з приводу адміністрування

податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства складають 35 % та 21 % впродовж 2015 та 2016 років; справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та спорів у сфері публічної житлової політики – 34 % та 33 % відповідно [6]. Отже, лише ці дві категорії справ складають близько 50 % справ, які поступають до розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Тепер співвідносячи ці дві категорії справ з переліком, який передбачений ч. 4 ст. 12 КАСУ слід зробити ймовірний висновок, що серед них невелика кількість тих, у котрих оскаржуються нормативно-правові акти, ціна позову буде вищою за, до прикладу, 881 тис. грн. або справа стосуватиметься примусового відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Як бачимо, вирішення судом питань, пов'язаних з розглядом справи, за критерієм малозначності спору передбачає такі небажані з погляду Європи широкі дискреційні повноваження суду (судді), а тому є необхідність на практиці виробити критерії, відповідно до яких такий чинник як малозначність повинен бути оцінений об'єктивно.

Із правильним застосуванням такої правової категорії як малозначні справи доведеться визначатися одразу й Верховному Суду, оскільки розглядувана категорія справ не підлягає перегляду і дискреція суду касаційної інстанції в цих питаннях є суттєвою.

І на завершення варто зазначити, що правила спрощеного провадження застосовуються при розгляді:

справ щодо законності (крім конституційності) постанов ВРУ, указів і розпоряджень Президента України, дій чи бездіяльності ВРУ, Президента України, ін. (ч. 2 ст. 266 КАСУ);

зразкових справ (ч. 5 ст. 290 КАСУ);

справ в апеляційному та касаційному провадженні (ч. 1 ст. 310 та ч. 1 ст. 344 КАСУ);

справ за нововиявленими або виключними обставинами (ч. 2 ст. 368 КАСУ).

Висновки. З усього вищесказаного можна зробити висновок, що запроваджена категорія «малозначні справи» аж ніяк не сприятиме завданню нової редакції КАСУ – нормативне врегулювання процесуальних механізмів ефективної реалізації права на справедливий суд в Україні, чого так прагне Україна на своєму шляху до Європи. Вона лише максимально спростить роботу суддів, які розглядатимуть адміністративні справи в фактично письмовому провадженні без участі сторін, інших учасників процесу, без дослідження доказів і судових дебатів, а у громадян складеться враження, що їх доступ до правосуддя є обмеженим.

Таким чином, подальші дослідження поставленої проблеми неминучі, оскільки у переосмисленні критеріїв віднесення справ до малозначних повинна допомогти також і судова практика, після чого можливо буде говорити про дієвість запровадження малозначності справ з одночасним забезпеченням права на справедливий суд.

Список використаної літератури

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03 жовтня 2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>
2. Конвенція про захист прав та основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004
3. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02 червня 2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>
4. Ізарова І. О. Реформи цивільного процесуального законодавства в незалежній Україні: 1991–2017. *Україна на шляху до Європи: реформа цивільного процесуального законодавства*. К., 2017. С. 18
5. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07 грудня 2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
6. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у першому півріччі 2017 р. Офіційний веб-сайт ВАС України URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analit_oglyad_stany_admin_sud_2017/

Рецензент – кандидат юридичних наук, доцент Серватюк Л. В.

Кучер Ю. А. Малозначительность дел административной юрисдикции

В статье исследуется понятие малозначительности дел в административном судопроизводстве Украины в свете реализации права граждан на справедливый суд. Сделана попытка определить сущность понятия «незначительная дело» в понимании Кодекса административного судопроизводства Украины, а также выяснить место малозначительных дел среди всех категорий дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административное дело, право граждан на справедливый суд, малозначительность дел в административном судопроизводстве.

Kucher Yu. Insignificant Case of Administrative Jurisdiction

The urgency of the article is conditioned by the need to analyze the concept and to investigate the essence of the new category for the administrative case category "insignificant case".

The analysis of special scientific literature shows insufficient coverage of this problem. The issue of insignificance of cases requires urgent resolution, since scientific publications on the issues of insignificance of cases in administrative proceedings are practically absent.

The purpose of the article is to clarify the meaning of the concept of insignificance of the case, as well as to determine the actual place of insignificant cases in administrative proceedings.

Code of Administrative Justice of Ukraine (by the way, in contrast to the Civil Procedural Code of Ukraine) contains the definition of «insignificant case». Code of Administrative Justice of Ukraine says that the administrative case of insignificant complexity (insignificant case) is an administrative matter in which the nature of the controversial legal relationship, the subject of evidence and the composition of the participants, etc., do not require the conduct of preparatory proceedings and / or court sessions for complete and comprehensive establishment of its circumstances. From the definition it is impossible to establish clear signs of insignificant, that is, not complicated case.

This definition is the only norm in the Code of Administrative Justice of Ukraine where the term «insignificant case» is used. The Code of Administrative Justice of Ukraine contains the notion of «a matter of negligible complexity», «simplified proceedings», «other cases for which priority is a quick solution to a case», etc., but the term «insignificant» avoids.

The introduced category of «insignificant cases» does not contribute to the main purpose of the new edition of the Code of Administrative Justice of Ukraine - the normative settlement of the procedural mechanisms for the effective implementation of the right to a fair trial in Ukraine, which Ukraine aspires to Europe. It only simplifies as much as possible the work of judges, who will consider administrative cases in virtually written proceedings without the participation of

parties, other participants in the process, without studying evidence and litigation, and citizens will have the impression that their access to justice is limited.

Key words: *administrative proceedings, administrative cases, citizens' right to a fair trial, insignificance of cases in administrative proceedings.*