

ЮРИДИЧНІ НАУКИ

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-1-65-35>

УДК 342.9

Борисевич М.О.

Університет митної справи та фінансів

«ПРОЦЕСУАЛЬНІ ФІЛЬТРИ» У ЦЕЛЕРАНТНИХ СПРАВАХ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Анотація. Досліджено теоретично-правові основи реформування судочинства України у 2016-2017 рр. Проаналізовано ефективність апеляційної інстанції адміністративних судів. Виявлено суттєві недоліки у обмеженні права особи на касаційне оскарження окремих целерантних адміністративних справ. Здійснено компаративний аналіз «процесуальних фільтрів» країн ЄС та України. Висловлено пропозиції щодо внесення змін до процесуального законодавства України із метою підвищення ефективності «процесуальних фільтрів».

Ключові слова: «процесуальні фільтри», судова реформа, касаційна інстанція, судовий збір, целерантні справи, адміністративне судочинство.

Borysevych Mykhailo

University of Customs and Finance

“PROCEDURAL FILTERS” IN CELERANT CASES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

Summary. The theoretical and legal foundations of the reform of the judicial proceedings of Ukraine in 2016-2017 was studied. The effectiveness of the appeals instance of administrative courts was analyzed. Significant deficiencies in the restriction of the right to cassation appeal of certain celerant administrative cases were revealed. A comparative analysis of the “procedural filters” of the EU countries and Ukraine was carried out. Suggestions to amend the procedural legislation of Ukraine in order to increase the effectiveness of the “procedural filters” were made.

Keywords: “process filters”, judicial reform, cassation instance, court fee, celerant cases, administrative proceedings.

Постановка проблеми. 15 грудня 2017 року набрала чинності нова редакція Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). У новій редакції кодексу деталізовано целерантні (спрошені, прискорені) справи, зокрема, у ст. 268 КАС України визначено перелік термінових справ, а у ч. 6 ст. 12 КАС України визначено перелік справ незначної складності (малозначних справ), до яких віднесено справи з окремих питань проходження державної служби, соціального забезпечення та ін., а також справи про стягнення грошових коштів не більше ніж 100 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (192 100 грн. на 01.01.2019 р.) [1]. Відповідно до ст. 328 КАС України обмежується право на касаційне оскарження судового рішення у малозначних справах – справах незначної складності (за окремими виключеннями) [1]. Крім того Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) було змінено формулювання ст. 129 Конституції України, якою в новій редакції обмежено конституційне право на касаційне оскарження, яке допускається лише у випадках, прямо передбачених законом [2].

Таким чином, законодавцем було введено високий грошовий поріг для справ незначної складності порівняно із аналогічним європейським законодавством, а відповідно і надмірно жорсткий процесуальний фільтр щодо законодавчого обмеження права на касаційне оскарження рішень у таких справах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Окрему увагу «процесуальним фільтрам» в українському судочинстві приділяли Ахмач Г.М., Борисова Е.О., Гусаров К.В., Луспеник Д.Д., Помазанов А.В. та ін., однак їхні дослідження не брали до уваги євроінтеграційний аспект українського процесуального законодавства.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Невирішеною залишаються проблеми ефективності та виправданості в умовах сучасних реалій України жорстких законодавчих обмежень – «процесуальних фільтрів» щодо доступу до окремих форм правосуддя, а також відсутність теоретично-правового обґрунтування реформування українського законодавства з питань судочинства, зокрема й в частині целерантних адміністративних справ, із метою приведення його до стандартів законодавства ЄС в умовах Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС.

Мета статті. Провести аналіз діючих в українському судочинстві, зокрема й адміністративному, «процесуальних фільтрів» до целерантних справ у вигляді обмеження права на касаційне оскарження та у вигляді певних ставок судового збору, визначити їх діючу та потенційну перспективу та запропонувати пропозиції щодо змін до українського законодавства із метою підвищення ефективності «процесуальних фільтрів» в умовах його адаптації до законодавства Європейського союзу.

Виклад основного матеріалу. Обґрунтовуючи судову реформу 2016-2017 рр. законодавець посиляється на практику Європейського суду з прав людини та принцип *res judicata* та зазначає: «Повноваження вищих судових органів стосовно перегляду мають реалізовуватись для виправлення судових помилок та недоліків судочинства, але не для здійснення нового судового розгляду. Перегляд не повинен фактично підміняти собою апеляцію, а сама можливість існування двох точок зору на один предмет не є підставою для нового розгляду. Винятки із цього принципу можуть мати місце лише за наявності підстав, обумовлених обставинами важливого та вимушеного характеру (рішення у справі «Пономарьов проти України», заява № 3236/03, п. 40; див. також рішення у справі «Рябих проти Росії», заява № 52854/99, п. 52). Тому встановлення законом виняткових підстав для касаційного оскарження у тих випадках, коли таке оскарження є дійсно необхідним, дасть змогу побудувати ефективну судову систему, що гарантуватиме особі право на остаточне та обов'язкове судове рішення» [3].

У той же час, про ефективність судової системи в контексті обмеження права на касаційне оскарження мала б свідчити позитивна статистика правильного застосування адміністративними судами апеляційної інстанції норм матеріального та процесуального права, однак в реальності статистика свідчить про інше.

Так, автором за допомогою ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень [4] було досліджено справи Вищого адміністративного суду України за 2016 р., що розглядалися за касаційними скаргами за справами зі спорів щодо реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян щодо 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, які відповідно і до нової редакції КАС України віднесені до категорії малозначних (за предметом спору). За результатами дослідження було зібрано наступні статистичні дані.

Зазначені справи у судах першої інстанції відкривались та розглядалися у порядку скороченого провадження у порядку ст. 183-2 Кодексу адміністративного судочинства України у редакції до 15.12.2017 р. (далі – КАС України (ст. ред.) [5]. Усі справи у першій інстанції розглядалися місцевими загальними судами як адміністративними судами за предметною юрисдикцією щодо спорів фізичних осіб з приводу 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 відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 18 КАС України (ст. ред.). Загалом

у 2016 р. було розглянуто 41770 справ за таким предметом [4].

Судом апеляційної інстанції за даною категорією справ виступали окружні апеляційні адміністративні суди. Загалом з 41770 справ першої інстанції за апеляційними скаргами апеляційними адміністративними судами за 2016 р. було відкрито провадження та розглянуто із ухваленням постанови 3224 справи [4].

Вищим адміністративним судом України за 2016 р. було розглянуто 160 справ, що становить лише 5% від оскаржуваних в апеляційній інстанції справ, та лише 0,4% від загальної кількості справ за таким предметом [4].

Відповідачами за вищезгаданими справами виступали: Пенсійний фонд України та його територіальні органи – 139 справ (86,9%); органи (управління, департаменти тощо) соціального захисту населення органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій – 13 справ (8,1%); відділи Фонду соціального страхування – 4 справи (2,5%); Державна служба охорони – 3 справи (1,8%); Мінсоцполітики Автономної Республіки Крим – 1 справа (0,6%). Кількісна перевага у якості відповідача Пенсійного фонду України та його територіальних органів пояснюється особливістю категорії справ та значною кількістю суб'єктів саме пенсійних правовідносин: за даними Укрстату станом на початок 2016 р. в Україні обліковувалось 12 млн. 296,5 тис. пенсіонерів [6].

Касаційні скарги у 108 справах подавались відповідачем (органом), у 40 справах позивачем (фізичною особою), у 12 справах – обома сторонами. За результатами розгляду адміністративних справ у касаційному порядку 93 скарги відповідачів було задоволено та остаточне рішення змінено на користь відповідачів, 15 справ за скаргами відповідачів отримали остаточні рішення на користь позивачів. З 40 справ за скаргами позивачів 33 скарги було задоволено на їх користь. Загалом, за 2016 р. Вищим адміністративним судом України було ухвалено судові рішення за справами з пенсійних питань на користь державних органів або органів місцевого самоврядування 113 постанов, на користь фізичних осіб – позивачів – 47 постанов [4].

Важливо підкреслити що в усіх 160 справах касаційні скарги було задоволено повністю або частково. У 100% судових рішень за касаційними провадженнями Вищій адміністративний суд України скасовував постанови судів попередніх інстанцій, встановивши порушення як процесуального, так і матеріального права, що свідчить про надзвичайно високий рівень неправильного застосування норм права адміністративними судами апеляційних інстанцій. Така ситуація, на думку автора, свідчить про серйозні вади при застосуванні целерантної форми розгляду щодо окремих категорій справ адміністративними судами, а відповідно і серйозні небезпеки щодо безумовного застосування принципу *res judicata* за ситуації, коли на системному рівні набувають законної сили рішення судів апеляційних інстанцій, ухвалені із допущенням грубих порушень матеріального та процесуального права.

У п. 21 висновку № 20 (2017) Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) зазнача-

ється, що ті країни, які надають необмежене право на оскарження, можуть розглянути можливість запровадження певних механізмів надання дозволу на розгляд скарг чи фільтрації скарг [7]. На думку автора, достатнім «запобіжником» у цьому випадку є розмір судового збору. Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про судовий збір» ставка судового збору за подання адміністративного позову до суду становить 1 відсоток ціни позову, але не менше 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб та не більше 5 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (прожитковий мінімум – 1921 грн. з 01.01.2019 р.); ставка судового збору за подання касаційної скарги на рішення суду становить 200 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви [8]. Таким чином станом на січень 2019 року розмір ставки судового збору за подання касаційної скарги коливається від 1536,80 грн. до 19 210,00 грн., що, виходячи з середнього розміру місячної пенсії у 2018 р. у 2479,20 грн. [6] становить від 62% до 775% місячного доходу середньостатистичного пенсіонера.

Крім того, для визначення адекватного порогу для малозначних (целерантних) справ та судового збору, як «процесуального фільтру» у цих справах, слід звернутись до аналогічних порогів та сум країн ЄС.

Так, Регламентом ЄС № 861/2007 встановлено єдину процедуру для розгляду целерантних справ – «малих позовів», яка використовується на території усіх країн – членів ЄС, окрім Данії. Відповідно до ст. 2 Регламенту «малими позовами», за загальним правилом, вважаються позовні вимоги, що не перевищують 2000 Євро. Відповідно до ст. 28 Регламенту розмір судового збору визначається національним законодавством [9].

Так, за законодавством Бельгії судовий збір становить від 165 Євро до 440 Євро, а для трудових спорів – від 40,11 Євро до 120,25 Євро. У Німеччині Федеральним законом «Про судові витрати» встановлено фіксований судовий збір

у 105 Євро за 500 Євро ціни позову та 267 Євро за 2000 Євро ціни позову. У Естонії за подання позову із ціною позову у 500 Євро стягується судовий збір у розмірі 100 Євро, а із ціною позову 2000 Євро – 250 Євро. У Ірландії стягується 25 Євро за подання позову та 25 Євро за подання апеляційної скарги. Відповідно до іспанського законодавства за подання «малого позову» стягується 100 Євро та 0,5% від ціни позову. У Литві ставка судового збору становить 3% від ціни позову, але не менше 50 літ, в Угорщині 6% від ціни позову, але менше 15000 форинтів, у Словаччині 6%, але не менше 16,5 Євро, а у Латвії – 15%, але не менше 71,41 Євро. У Франції за подання фізичною особою «малого позову» до районного суду (tribunal d'instance) судовий збір не стягується взагалі. У Австрії встановлено фіксовані суми судового збору залежно від ціни позову – від 22 Євро до 102 Євро. Нідерландським законодавством встановлено диференціацію сум судового збору в залежності від суб'єкта подання: до 223 Євро для фізичних осіб та до 471 Євро для юридичних осіб, а польським законодавство встановлено фіксовану суму за подання «малого позову» у 100 злотих [10].

Для наочності суттєвої різниці між європейським та українським підходом до визначення порогу малозначних спорів та стягнення сум судового збору за них автором було складено таблицю, у якій здійснено порівняння між аналізованими країнами ЄС та Україною розміру судового збору за «малий позов» (малозначний спір) із ціною позову в еквіваленті 2000 Євро (незалежно від юрисдикції) за офіційним курсом валют НБУ на 31.01.2019 р. (див. табл. 1).

Висновки і пропозиції. За такої статистики позбавлення права на касаційне оскарження учасників окремих категорій целерантних адміністративних справ створює судовий вакуум та протирічить принципу верховенства права, оскільки досі існує висока вірогідність того, що низка остаточних рішень апеляційних адміністративних судів будуть незаконними без мож-

Таблиця 1
Порівняння порогів «малого позову» та сум судового збору у країнах ЄС та Україні на прикладі позову у 2000 Євро

Країна	Поріг «малого позову», Євро	Розмір судового збору за «малий позов» у еквіваленті 2000 Євро, Євро	Розмір судового збору за «малий позов» у еквіваленті 2000 Євро, грн.
Франція	2000,00	0,00	0,00
Польща	2000,00	23,28	741,93
Ірландія	2000,00	25,00	796,75
Литва	2000,00	60,00	1912,20
Австрія	2000,00	102,00	3250,74
Іспанія	2000,00	110,00	3505,70
Словаччина	2000,00	120,00	3824,40
Угорщина	2000,00	120,00	3824,40
Нідерланди	2000,00	223,00	7107,01
Естонія	2000,00	250,00	7967,50
Німеччина	2000,00	267,00	8509,29
Латвія	2000,00	300,00	9561,00
Бельгія	2000,00	440,00	14022,80
Україна	6027,61	24,11	768,40

Джерело: розроблено автором за даними [8; 10; 11]

ливості їх оскарження. У той же час можливість касаційного оскарження такого роду справ не тільки б не перешкоджала побудові ефективної судової системи (адже загальна кількість касаційних проваджень за 2016 р. становила лише 0,4% від загальної кількості розглянутих адміністративних справ), а й всіяко б їй сприяла, особливо за наявності інших процесуальних фільтрів, зокрема, судового збору, у зв'язку із чим автором пропонується ліквідація «процесуального фільтру» у вигляді законодавчого обмеження права на касацію як такого.

Також автором пропонується внесення відповідних змін до ч. 6 ст. 12 КАС України та інших

процесуальних кодексів щодо зменшення порогу малозначних спорів зі 100 до 30 прожиткових мінімумів для працездатних громадян (57 630 грн. станом на 01.01.2019 р.), що є близьким до еквіваленту 2000 Євро, а також пропонується незначне підвищення розміру судового збору у першій інстанції, що, по-перше, підсилить роль судового збору як «процесуального фільтру», по-друге, не перешкоджатиме доступу до правосуддя добросовісному позивачу/скаржнику завдяки механізму розподілу судових витрат, а, по-третє, призведе до зменшення навантаження на першу та апеляційну інстанції, що сприятиме підвищенню якості правосуддя.

Список літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747 (в ред. від 15.12.2017 р.) // *Голос України*. – 2005. – № 158.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – 2016. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209.
4. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747 // *Голос України*. – 2005. – № 158.
6. Середній розмір місячної пенсії та кількість пенсіонерів [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. – 2018. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/sz/sz_u/srp_07rik_u.html.
7. Висновок КРЄС № 20 (2017) про роль судів у забезпеченні єдності застосування закону [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Вищої ради правосуддя. – 2017. – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/content/file/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA_%D0%9A%D0%A0%D0%84%D0%A1_20.pdf.
8. Закон України «Про судовий збір» від 08.07.2011 р. № 3674 // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 2012. – № 14. – Ст. 87.
9. Regulation (Ec) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council [Електронний ресурс] // *EUR-Lex*. – 1107. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2007/861/oj>.
10. Court fees concerning Small Claims procedure [Електронний ресурс] // *The European e-Justice Portal*. – 2019. – Режим доступу: https://e-justice.europa.eu/content_court_fees_concerning_small_claims_procedure-306-en.do.
11. Офіційний курс гривні щодо іноземних валют [Електронний ресурс] // Національний банк України. – 2019. – Режим доступу: <https://bank.gov.ua/control/uk/curmetal/detail/currency?period=daily>.