

Михайло Олегович **БОРИСЕВИЧ**

аспірант, Університет митної справи та фінансів

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3473-3507>

e-mail: borysevych.sud@gmail.com

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДОТРИМАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ СТРОКІВ У ЦЕЛЕРАНТНИХ СПРАВАХ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Досліджено особливості процесуальних строків у целерантній (спроценій, пришвидшеній) моделі розгляду адміністративної справи. Проаналізовано ключові причини систематичності порушення адміністративними судами процесуальних строків. Визначено окремі шляхи вирішення проблем дотримання проблеми недотримання адміністративними судами процесуальних строків у адміністративних справах, що розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження (целерантних справах). Запропоновано введення категорії пріоритетних адміністративних справ, що розглядаються, з метою вдосконалення механізму дотримання процесуальних строків у целерантних (спроценних) справах у адміністративному судочинстві України. Запропоновано способи ефективного призначення засідань у пріоритетних справах, строк розгляду яких закінчується.

Ключові слова: спрощене провадження, целерантні справи, спрощене позовне провадження, адміністративне судочинство, порушення процесуальних строків, пріоритетні справи, відповідальність суддів

ВСТУП

Із набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства (КАС) України у новій редакції від 2017 р. запроваджено нові підходи до диференціації адміністративно-процесуальної форми, визначено низку нових термінів або викладено інакше ніж у попередній редакції терміни, що вже існували, зокрема «малозначна справа», «справа незначної складності», «спрощене позовне провадження», «письмове провадження» тощо.

Ст. 12 КАС України диференційовано форму адміністративного судочинства на загальне та спрощене. Спрощене адміністративне судочинство має суттєві ознаки целерантності (з лат. *celerantes* – ‘швидкий, стрімкий’ [1]). Воно набуло об’ємної нормативації, у новій редакції кодексу значно розширено ідеї скороченого провадження, передбаченого ст. 183–2 КАС України у старій редакції.

Така диференціація адміністративно-процесуальної форми впроваджена не лише шляхом різного підходу до процедурного наповнення загальної та спрощеної (целерантної) форми адміністративного судочинства, але й шляхом встановлення законодавцем суттєвих відмінностей у процесуальних строках.

Однак дотримання як загальних, так і скорочених (целерантних) процесуальних строків становить суттєву проблему у національній судовій системі та в системі адміністративного судочинства, зокрема. Вкрай розповсюдженою є практика розгляду адміністративних справ понад встановленого строку розгляду, чим порушується право на справедливий та своєчасний суд.

Окремим питанням строків розгляду адміністративних справ приділяли увагу науковці М.М. Аракелян, Я.О. Берназюк, П.Д. Гуйван, О.В. Негара, М.О. Сорока, Л.В. Тацій та ін. Однак питання дослідження механізму забезпечення дотримання процесуальних строків розгляду целерантних адміністративних справ усе ще залишається мало дослідженим та потребує подальших наукових розробок.

МЕТА – аналіз ступеню дотримання адміністративними судами України процесуальних строків під час розгляду спрощених (целерантних) адміністра-

тивних справ, виявлення ключових проблем у дотриманні процесуальних строків та висловлення пропозицій для вдосконалення механізму дотримання таких процесуальних строків.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

У проведенні дослідження використано загальнонаукові методи (діалектичний, метод синтезу та порівняння), і спеціальні методи (формально-логічний, тлумачення норм права).

РЕЗУЛЬТАТИ

Особливості розгляду адміністративних справ за правилами спрощеного позовного провадження встановлюється гл. 10 КАС України. Ключовими питаннями, які необхідно з’ясувати для відокремлення правил загального позовного провадження від правил спрощеного позовного провадження є питання визначення законодавцем наявності або відсутності тих чи інших окремих процедур, а також визначення тривалості тих чи інших процесуальних строків.

За В.П. Тимошуком, процедура – це встановлений порядок розгляду та вирішення справи (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд та вирішення конкретної справи [2]. Так, здійснення конкретного провадження в межах конкретної адміністративної справи можливе лише за умови передбачення її порядку (моделі провадження) шляхом нормативації, втілення в конкретні процесуальні норми права.

Відповідно до ч. 3 ст. 262 КАС України підготовче засідання у розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться [3]. Відповідно процедура підготовчого провадження, встановлена гл. 3 КАС України не застосовується у розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження. Відсутність передбаченої моделі провадження у вигляді підготовчого провадження вказує на спрощеність загальної моделі розгляду адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження, відповідно, адміністративні справи, які розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження мають ознаки целерантності.

До того ж відповідно до ч. 5 ст. 262 КАС України суд розглядає справу у порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї зі сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться у судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін [3]. За загальним правилом, встановленим приписами ч. 1 ст. 257 КАС України, розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження здійснюється судом за правилами, встановленими КАС України для розгляду справи за правилами загального позовного провадження, з особливостями, визначеними у гл. 10 КАС України.

Водночас у разі, якщо жодна зі сторін не подасть до суду клопотання про розгляд справи у порядку спрощеного провадження з викликом сторін, або якщо суд за власною ініціативою не дійде висновку про необхідність виклику сторін для розгляду конкретної адміністративної справи, модель розгляду такої справи буде суттєво відрізнятися від моделі розгляду адміністративної справи за правилами загального провадження.

Так, в умовах розгляду целерантної адміністративної справи без повідомлення сторін не буде виконуватись ціла низка процесуальних дій, які б мали бути виконані за безпосередньої участі учасників справи у судовому засіданні. До таких дій можна віднести, зокрема: відкриття судового засідання (ст. 199), розгляд заяв та клопотань (ст. 204), вступне слово учасників справи (ст. 209), допит свідків (ст. 212), судові дебати (ст. 225) тощо. Як вбачається з вищезазначеного, процедура розгляду адміністративної справи без повідомлення сторін за наявними матеріалами справи суттєво спрощена порівняно з аналогічною процедурою за умови розгляду справи із викликом сторін та порівняно з розглядом адміністративної справи за правилами загального позовного провадження.

Ст. 263 КАС України також визначено окрему категорію справ незначної складності, які розглядаються судом за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) без альтернативної можливості у вигляді розгляду справи з викликом сторін [3].

У разі таких справ законодавцем встановлено не лише безальтернативність розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи, але й скорочено кількість заяв у суті справи лише до позову та відзиву, не пе-

редбачаючи процедури подання відповіді на відзив та заперечення на відповідь у межах таких справ.

Так, можна встановити, що діючий КАС України містить у собі три види спрощених (целерантних) процедур порівняно із загальною (ординарною) процедурою розгляду адміністративних справ:

- 1) розгляд адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження із викликом сторін;
- 2) розгляд адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін;
- 3) розгляд адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) окремих категорій справ незначної складності (ст. 263).

Целерантність процедур та проваджень з розгляду адміністративних справ, що полягає у відсутності конкретних дій, порівняно із загальною процедурою відповідно має скорочувати строки розгляду таких справ. За наслідком цього КАС України передбачено скорочені (целерантні) процесуальні строки як розгляду таких адміністративних справ загалом, так і вчинення окремих процесуальних дій зокрема.

Так, за загальною моделлю розгляду адміністративної справи в першій інстанції строк розгляду такої справи складається зі строку підготовчого провадження та строку розгляду справи у суті.

Відповідно до ч. 4 ст. 173 КАС України підготовче провадження має бути проведене протягом 60 днів від дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду у суті цей строк може бути продовжений не більше ніж на 30 днів за клопотанням однієї зі сторін або з ініціативи суду [3]. Відповідно максимальна тривалість строку проведення підготовчого провадження не може перевищувати 90 днів.

Відповідно до ч. 1 ст. 193 КАС України суд має розпочати розгляд справи у суті не пізніше ніж через 60 днів від дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження – не пізніше наступного дня від дня закінчення такого строку. Відповідно до ч. 2 ст. 193 КАС України суд розглядає справу у суті протягом 30 днів від дня початку розгляду справи у суті [3]. Враховуючи максимальний строк проведення підготовчого провадження в 90 днів, закінчення розгляду справи у суті має бути завершено не пізніше ніж за 120 днів від дня відкриття провадження у справі.

Таблиця 1 – Строки розгляду целерантних адміністративних справ за КАС України

Види спрощених (целерантних) справ	Відкриття першого засідання, початок розгляду справи у суті	Загальний строк розгляду в першій інстанції
Із викликом сторін (спрощене провадження)	Не пізніше 30 днів із дня відкриття провадження у справі	Протягом розумного строку, але не більше 60 днів із дня відкриття провадження у справі
Без повідомлення сторін (спрощене провадження)	Засідання не проводяться, розгляд справи у суті розпочинається через 30 днів із дня відкриття провадження у справі	Протягом розумного строку, але не більше 60 днів із дня відкриття провадження у справі
Окремі категорії справ незначної складності (ст. 263)	Засідання не проводяться, розгляд справи у суті розпочинається через 15 днів із дня відкриття провадження у справі	Не більше 30 днів із дня відкриття провадження у справі

Відповідно до ст. 258 КАС України суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження протягом розумного строку, але не більше 60 днів із дня відкриття провадження у справі, а стосовно справ, визначених ч. 1 ст. 263 КАС України – протягом не більше 30 днів. Як вбачається з табл. 1, модель розгляду целерантних адміністративних справ передбачає вдвічі (для окремих справ – учетверо) коротший загальний строк розгляду справи.

Реальне дотримання процесуальних строків судами можна прослідкувати на підставі статистичних даних. Так, відповідно до звіту Окружного адміністративного суду м. Києва про розгляд судових справ за 2020 р. можна встановити наступне. Усього протягом 2020 р. розглянуто 28822 справи. Показник розгляду у спрощеному провадженні становить 13216, у письмовому провадженні – 4820 справ. Від загальної кількості розглянутих справ справи розглянуто в такі строки: до 3-ох міс.: 10577 справ (36,7 %); понад 3-ох міс. до 1-го року: 10845 справ (37,6 %); понад 1 рік до 2-ох років: 5229 справ (18,1 %); понад 2-ох років до 3-ох років: 964 справи (3,3 %); понад 3-ох років: 1207 справ (4,2 %) [3].

Відповідно 25,6 % адміністративних справ розглядалися протягом строку, що перевищує 1 рік. Як зазначається у звіті, показник середньої тривалості розгляду адміністративних справ становить 311 днів [4]. Вищезазначені статистичні дані свідчать про поширеність факту порушення процесуальних строків адміністративними судами.

Підтверджує це й результати дослідження аналітичної платформи Опендатабот. На думку дослідників основною проблемою недотримання процесуальних строків українськими судами полягає у тривалому очікуванні саме першого судового засідання у справі, а також тривалими часовими проміжками між засіданнями у разі їх відкладення. Наприклад, очікування першого засідання в адміністративному спорі з податковою службою в середньому займає 49 днів. Основною причиною тривалих затримок є серйозний кадровий голод – лише 38 % суддів в Україні мають повноваження для ведення судових процесів [5].

На переконання автора реальне забезпечення дотримання процесуальних строків в адміністративних справах в адміністративному судочинстві України можливе лише за рахунок введення достатніх важелів впливу не лише на сторони, а й на суд. Саме лише декларування будь-яких строків у КАС України без реального механізму їх дотримання знівельовує саму суть целерантного характеру такого строку.

Так, сторони несуть ризик втрати можливості використання процесуального права, передбаченого КАС України, у разі пропуску встановленого процесуального строку. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 204 КАС України неподання заяви чи клопотання без поважних причин у підготовчому провадженні або в інший строк, визначений судом, матиме наслідком залишення без розгляду судом такої заяви чи клопотання [3]. Аналогічний підхід застосовуються й до інших випадків порушення процесуальних строків сторонами.

Єдиною ж нормою, яка встановлює підстави притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за безпідставне затягування або невжиття суддею за-

ходів до розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, не своєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень є п. 2 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [6]. Водночас, як вбачається з інформації Вищої ради правосуддя про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, на підставі зазначеної норми за 2021 р. до дисциплінарної відповідальності притягнуто лише одного суддю адміністративного суду [7].

Відсутність механізму забезпечення дотримання судами скорочених строків позбавляє сторони конкретної адміністративної справи, яка у своїй суті є целерантною, можливості мати легальні очікування розгляду їх публічно-правового спору у конкретних часових межах. Свавільля стосовно часу розгляду справи позбавляє сенсу диференціацію адміністративно-процесуальної форми та саме існування будь-якого роду спрощених проваджень.

Водночас адміністративний суд повинен мати не лише імперативні приписи-орієнтири стосовно розгляду адміністративних справ або вчинення певних процесуальних дій у певних часових межах, але й мати достатній процесуальний інструментарій для реалізації темпоральних приписів КАС України.

Автором пропонується введення процесуальної характеристики «пріоритетності» для окремих категорій адміністративних справ, що розглядаються. На думку автора, введення нового терміну не матиме складнощів, з огляду на те, що законодавець уже оперує поняттям «пріоритетності», зазначаючи у ч. 2 ст. 12 КАС України, що спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Так, пріоритетними мають вважатись адміністративні справи, що вже розглядаються, та в яких добігають кінця визначені КАС України строки. Для таких справ слід використовувати індикативні часові показники, наприклад, збіг двох третин строку, відведеного на розгляд конкретної справи. Доцільним є і визначення пріоритетними целерантних справ, передбачених ч. 1 ст. 263 КАС України.

Враховуючи навантаження суддів та найрозповсюдженіший спосіб призначення першого судового засідання шляхом пошуку вільного «вікна» в розкладі судді та його «заповнення» відповідним новим засіданням, а також аналогічним способом призначення нового засідання у разі відкладення розгляду справи, доцільним є резервування одного-двох днів на декаду для розгляду пріоритетних справ, строк розгляду яких вже спливає. Розгляд інших справ не може відбуватись у такі резервні дні.

ВИСНОВКИ

Враховуючи наведені результати дослідження, можна дійти висновків про наявність суттєвої проблеми з недотримання адміністративними судами процесуальних строків у розгляді справ як за правилами загального позовного провадження, так і спрощених (целерантних) справ.

Шляхами вирішення такої проблеми, на думку ав-

тора, є вирішення питання «кадрового голоду» судової системи України, посилення відповідальності суддів за порушення процесуальних строків, введення поняття пріоритетних справ, строк розгляду яких закінчується, та введення ефективного способу призначення

засідань у таких справах з метою дотримання процесуальних строків. Крім того, потребує подальших розробок питання оптимізації процедури цelerантних справ з метою приведення їх до стандарту «одна справа – одне засідання».

Список використаних джерел

1. Сливич І.І. Прискорені та спрощені провадження в кримінальному судочинстві України: визначення та доцільність застосування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 31(3). С. 97-100.
2. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: «Конус-Ю», 2010. 296 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747 (ред. від 15.12.2017 р.). *Голос України*. 2005. № 158.
4. Звіт окружних адміністративних судів про розгляд судових справ за 2020 р. (за даними Окружного адміністративного суду м. Києва). URL: <http://oask.gov.ua/node/4528>
5. Два місяці від подачі позову до першого засідання: Опендатабот підрахував швидкість українських судів (за даними Опендатабот) URL: <https://opendatobot.ua/analytics/court-speed>
6. Закон України «Про судоустрій і статус суддів»: Закон України від 02.06.2016 № 1402. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст.545.
7. Інформація про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності (за даними Вищої ради правосуддя). URL: <https://hcj.gov.ua/disciplinary?page=2>

References

1. Slyvych I.I. Accelerated and simplified proceedings in criminal proceedings of Ukraine: definition and feasibility of application. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series: Law*. 2002. Issue 31(3). pp. 97-100. (in Ukrainian).
2. Tymoshchuk V.P. Administrative acts: procedure for adoption and termination: monograph. Kyiv: Konus-Yu, 2010. 296 p. (in Ukrainian).
3. Code of Administrative Procedure: Law of Ukraine of July 6, 2005 № 2747 (on December 15, 2017). *Voice of Ukraine*. 2005. № 158. (in Ukrainian).
4. Report of the district administrative courts on the consideration of court cases for 2020 (according to the District Administrative Court of Kyiv). URL: <http://oask.gov.ua/node/4528> (in Ukrainian).
5. Two months from the filing of the lawsuit to the first meeting: Opendatobot calculated the speed of Ukrainian courts (according to Opendatobot) URL: <https://opendatobot.ua/analytics/court-speed> (in Ukrainian).
6. Law of Ukraine “On the Judiciary and the Status of Judges”: Law of Ukraine of 02.06.2016 № 1402. *Information of the Verkhovna Rada*. 2016. № 31. Art. 545. (in Ukrainian).
7. Information on bringing judges to disciplinary responsibility (according to the High Council of Justice). URL: <https://hcj.gov.ua/disciplinary?page=2> (in Ukrainian).

Mykhailo BORYSEVYCH

postgraduate student, University of Customs and Finance
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3473-3507>
e-mail: borysevych.sud@gmail.com

LEGAL MECHANISM OF OBSERVANCE WITH PROCEDURAL TERMS IN CELERANT CASES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

Introduction. Observance with both general and reduced (celerant) procedural terms is a significant problem in the national judicial system, and in the system of administrative justice in particular. The practice of considering administrative cases beyond the established term is extremely common, which violates the right to a fair and timely trial.

Some special attention to the issues of terms of consideration of administrative cases was paid by M. Arakelian, Ya. Bernaziuk, P. Huiivan, O. Nehara, L. Tatsii and others. However, the study of the mechanism for ensuring of observance with procedural terms for the consideration of celerant administrative cases is still little studied and requires further research.

Purpose. Analysis of the degree of observance by administrative courts of Ukraine with procedural terms during the consideration of simplified (celerant) administrative cases, identification of key problems in observance with procedural terms and proposals for improving the mechanism of observance with such procedural terms.

Results. Peculiarities of procedural terms in the celerant model of administrative case consideration are studied. The key reasons for the systematic violation of procedural deadlines by administrative courts are analyzed. Certain ways to solve the problem of compliance with the problem of non-compliance with administrative courts procedural terms in celerant administrative cases are proposed.

Conclusion. According to the author, the ways to solve of problem of non-observance with procedural terms are to solve the issue of “staff shortage” of the judicial system of Ukraine, increase the responsibility of judges for violating procedural terms, introduce the concept of priority cases, which expire and introduce an effective way to schedule meetings in such cases. In addition, there is a need to further develop the issue of optimizing the procedure of celerant cases in order to bring them to the standard “one case – one meeting”.

Keywords: simplified proceedings, celerant cases, simplified suit proceeding, administrative proceedings, violation of procedural terms, priority cases, responsibility of judges