

Сало Павло Ігорович,

суддя Вінницького окружного адміністративного суду,

аспірант Навчально-наукового інституту права,

психології та інноваційної освіти

Національного університету «Львівська політехніка»

СПОСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА МЕЖІ СУДОВОГО РОЗСУДУ ПІД ЧАС ОБРАННЯ СПРОЩЕНИХ ФОРМ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті досліджуються повноваження адміністративного суду щодо вибору форм адміністративного судочинства. Особливу увагу приділено способу реалізації та межам судового розсуду при обранні спрощеного позовного провадження та визначенні порядку розгляду адміністративної справи за цією процесуальною формою (у письмовому провадженні чи в судовому засіданні з викликом сторін). З'ясовано, що суд наділений широкою свободою дії на самостійне вирішення питань, пов'язаних з порядком розгляду адміністративних справ, яка, однак, обмежується нормами імперативного характеру. Доведено, що судова дискреція на обрання спрощеного позовного провадження не залежить від ініціативи позивача у вигляді відповідного клопотання, і що таке клопотання не є обов'язковою умовою для застосування спрощеного позовного провадження, оскільки закон передбачає можливість розгляду адміністративної справи у спрощеному порядку, зокрема за рішенням суду.

Ключові слова: *форми адміністративного судочинства, спрощене позовне провадження, судовий розсуд, дискреційні повноваження, адміністративний суд.*

Мета статті полягає у вивченні правової природи судового розсуду на визначення порядку розгляду адміністративних справ, з акцентом на дослідження способу реалізації та меж дискреції суду під час обрання спрощених форм провадження в адміністративному судочинстві.

Постановка проблеми. У багатьох випадках Кодекс адміністративного судочинства України допускає можливість вибору судом форми адміністративного судочинства між загальним та спрощеним позовним провадженням, а також визначення порядку розгляду адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження, який передбачає альтернативні варіанти, зокрема вирішення справи у письмовому провадженні або ж із проведенням судового засідання. Аналіз чинних процесуальних норм дає підстави дійти висновку, що судова дискреція на обрання порядку розгляду адміністративних справ завжди існує там, де законодавець прямо не установив, в якому саме порядку та за якими саме правилами необхідно здійснювати розгляд тих чи інших категорій адміністративних справ. Але це аж ніяк не свідчить про те, що відповідна прерогатива суду є абсолютною та не обмежується жодними рамками. Тому акту-

альним вбачається проведення наукових досліджень, які дадуть змогу краще зрозуміти роль судового розсуду при обранні форм адміністративного судочинства, та пояснити, наскільки широкими або ж, навпаки, вузькими є межі його дії, у який спосіб такий розсуд може бути реалізований, та чим саме (якими саме факторами) повинен керуватися суд у тих випадках, коли закон надає йому право обирати процесуальний порядок розгляду і вирішення адміністративної справи.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. У той час, як дискреція адміністративних органів протягом багатьох років привертає увагу вітчизняних та зарубіжних вчених, юристів і практиків, судовому розсуду в процесі розгляду юридичних справ присвячено не так багато праць. Значний внесок у висвітлення проблемних питань здійснення судового контролю за дискрецією суб'єктів владних повноважень зробили українські науковці О. Губська, Н. Блажівська, М. Смокович, Р. Куйбіда, Р. Мельник, М. Оніщук, З. Яремак. Водночас фактично відсутні предметні наукові дослідження, які б стосувалися судового розсуду за умови визначення порядку розгляду адміністративних справ, зокрема із застосування форми адміністративного судочинства, як-от спрощене позовне провадження.

Виклад основного матеріалу. Тривалий час судочинство залишається найбільш консервативною сферою функціонування держави. Однак глобальні зрушення у відносинах влади і людини, що відбулися на зламі XX–XXI століть, зумовили потребу у перегляді традиційної форми відправлення правосуддя, зокрема у напрямі її спрощення [1].

Підтвердженням цього стало прийняття у 1981 році Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя [2], якою державам-членам Ради Європи запропоновано вжити заходів для спрощення, пришвидшення та здешевлення судочинства у цивільних, торгових, адміністративних, соціальних або податкових спорах.

З проголошенням незалежності України відповідні процеси поступово почали втілюватися у національне судочинство. Так, схваленою у 1992 році Концепцією судово-правової реформи [3] в основу проведення судової реформи в Україні, серед іншого, закладено принцип диференціювання форм судочинства. А Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затвердженою Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006, передбачено, що правила здійснення судочинства в Україні не повинні бути переобтяжені формальностями, і для забезпечення права особи на швидке поновлення своїх прав, особливо у нескладних справах, судову процедуру доцільно спростити там, де таке спрощення не буде порушувати інтересів сторін у справедливому вирішенні справи [4].

Деякі вчені-процесуалісти слушно зауважують, що вирішення безспірних справ в загальному порядку позовного судочинства з дотриманням всіх правил процесу істотно знижує привабливість судової форми захисту прав. Використання ж у судочинстві спрощених правових процедур здатне надати судочинству динамізму, а також підвищити ефективність та дієвість судового захисту. Водночас спрощення розгляду судових справ може виявлятися, зокрема, у спрощенні порядку їх відкриття, підготовки справи до судового розгляду, в установленні додаткових фільтрів для оскарження судових рішень до вищих судових інстанцій [5].

Важко не погодитись і з тією тезою, що спрощення провадження в судах покликане не лише прискорити розгляд та вирішення справ, але й зробити судочинство більш зрозумілим та доступним для громадян, сприяти зростанню довіри до суду через його сприйняття як сучасного інструмента забезпечення потреб суспільства у регулюванні конфліктів [1].

Для адміністративного судочинства проблема спрощення судових проваджень є особливо актуальною, позаяк справи адміністративної юрисдикції характеризуються широкою класифікацією за предметом позову, суб'єктним складом учасників процесу, ступенем суспільної значущості тощо. Водночас нерідко спори у сфері публічно-правових відносин тяжіють до типовості, викликані специфікою діяльності окремих суб'єктів владних повноважень і високою ймовірністю порушення прав та інтересів цілої соціальної групи населення, що закономірно спричиняє хвилеподібне звернення до адміністративного суду великої кількості осіб з однакових, по суті, підстав.

Якраз саме через стрімке збільшення адміністративних справ, що підлягали обов'язковому розгляду в порядку загального позовного провадження незалежно від складності справи, виникла необхідність у запровадженні скороченого провадження як альтернативної (спрощеної) форми розгляду певних категорій адміністративних справ. І оскільки практичний досвід його застосування виявився успішним, у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України [6] (далі – КАС України) таку прискорену форму розгляду адміністративних справ збережено, але у вигляді інституту спрощеного позовного провадження, який успадкував загальні риси скороченого провадження, проте із значними відмінностями.

Чинний КАС України передбачає дві форми адміністративного судочинства – загальне та спрощене позовне провадження. Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Загальне ж позовне провадження належить застосовувати для розгляду тих адміністративних справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Характерною особливістю нині діючих правил обрання форм адміністративного судочинства є те, що КАС України чітко визначає категорії публічно-правових спорів, які повинні розглядатися лише за правилами загального позовного провадження. Перелік таких спорів є вичерпним та регламентується положеннями частини четвертої статті 12 та частини четвертої статті 257. Водночас частиною другою статті 257 передбачено, що в порядку спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка адміністративна справа, за винятком тих справ, які заборонено розглядати за правилами спрощеного позовного провадження.

Отже, як висновується з аналізу вищезазначених процесуальних норм, можливість розгляду адміністративних справ у спрощеному позовному провадженні обмежується винятково імперативними вимогами КАС України про обов'язковий розгляд окремих справ за правилами загального позовного провадження. Відповідно усі інші адміністративні справи за рішенням суду можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження, що свідчить про достатньо широкі межі судової дискреції на обрання саме цієї форми адміністративного судочинства. Проте така дискреція не є абсолютною, оскільки за умови вирішення там, де це дозволено законом, питання про розгляд справи або за правилами загального, або за правилами спрощеного позовного провадження, суд повинен керуватися частиною третьою статті 257 КАС України, яка встановлює критерії, що підлягають врахуванню під час вибору провадження для розгляду адміністративної справи, а саме: 1) значення справи для сторін; 2) обраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного провадження.

Інший важливий момент полягає у тому, що з огляду на приписи частини першої статті 257 КАС України за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності. А це справи, віднесені до таких волею самого законодавця (вони визначені пунктами 1–9, 11 частини шостої статті 12 КАС України), а також 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).

З наведеного випливає, що з огляду на процесуальні передумови для застосування спрощеного позовного провадження, усі адміністративні справи, які можуть розглядатися у такому порядку, поділяються на справи незначної складності та будь-які інші справи, віднесені до юрисдикції адміністративного

суду. І якщо до справ незначної складності спрощене позовне провадження застосовується апріорі, то розгляд інших адміністративних справ у порядку спрощеного позовного провадження (за винятком справ, визначених частиною четвертою статті 12 та частиною четвертою статті 257 КАС України) може відбуватися за рішенням суду, тобто шляхом реалізації його дискреційних повноважень, але з урахуванням критеріїв, встановлених частиною третьою статті 257 КАС України.

Отже, на уявній шкалі форм адміністративного судочинства суддівський розсуд щодо обрання виду позовного провадження діє в межах між справами, які підлягають розгляду лише за правилами загального позовного провадження, з одного боку, та справами незначної складності – з іншого. Саме в цих умовних межах суд наділений правом вибору форми адміністративного судочинства для розгляду справи між загальним та спрощеним позовним провадженням. І хоча таке право передбачає, що будь-яку справу в зазначених межах може бути розглянуто в порядку спрощеного провадження на підставі частини другої статті 257 КАС України, однак його реалізація все-таки залежить від критеріїв, передбачених частиною третьою статті 257, які суд має брати до уваги, роблячи свій вибір.

Відповідно до частини першої статті 260 КАС України питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження суд вирішує в ухвалі про відкриття провадження у справі.

Вказана норма кореспондується з положеннями частини дев'ятої статті 171 КАС України, якою встановлено вимогу щодо обов'язкового зазначення в ухвалі про відкриття провадження у справі форми адміністративного судочинства для розгляду справи (загальне чи спрощене позовне провадження), а також дати, часу і місця проведення судового засідання для розгляду справи по суті, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін.

Тобто рішення щодо форми адміністративного судочинства для розгляду конкретної справи суд повинен ухвалити вже на стадії вирішення питання про відкриття провадження у справі, відобразивши його у відповідній ухвалі. А оскільки спрощене позовне провадження допускає розгляд справи у кількох процесуальних формах (без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами (у письмовому провадженні), в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін та без повідомлення сторін (у письмовому провадженні) з особливостями, передбаченими статтею 263 КАС України), обрання судом спрощеного порядку розгляду справи закономірно вимагає також додаткового обґрунтування підстав для застосування однієї із зазначених вище форм розгляду справи у спрощеному провадженні.

Показово, що КАС України надає позивачу право ініціювати питання про спрощений порядок розгляду справи вже під час пред'явлення позову. Так, відповідно до статті 259 клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження подається у письмовій формі одночасно з поданням позовної заяви або може міститися у ній. Проте таке клопотання має стосуватися розгляду за правилами спрощеного позовного провадження всієї справи і не може стосуватися лише певної частини позовних вимог, інакше суд повертає його без розгляду, про що зазначає в ухвалі про відкриття провадження у справі.

Водночас частинами другою–шостою статті 260 КАС України визначено, що клопотання позивача про розгляд справи у спрощеному позовному провадженні суд вирішує з урахуванням конкретних обставин справи, і за наслідками його розгляду може:

1) відмовити у задоволенні клопотання та розглянути справу за правилами загального позовного провадження; або

2) задовольнити клопотання та визначити відповідачу строк для подання заяви із запереченнями щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження. Водночас рішення суду про розгляд справи у спрощеному позовному провадженні відображається в ухвалі про відкриття провадження в адміністративній справі.

Якщо відповідач в установлений судом строк подасть заяву із запереченнями проти розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, суд, залежно від обґрунтованості заперечень відповідача, протягом двох днів із дня її надходження до суду постановляє ухвалу про:

1) залишення заяви відповідача без задоволення;

2) розгляд справи за правилами загального позовного провадження та заміну засідання для розгляду справи, по суті, підготовчим засіданням.

Якщо ж у встановлений судом строк відповідач не подасть письмові заперечення проти розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, надалі він має право ініціювати перехід до розгляду справи в порядку загального позовного провадження лише у випадку, якщо доведе, що пропустив цей строк з поважних причин.

У разі, якщо суд ухвалив рішення про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, але в подальшому постановив ухвалу про розгляд справи в порядку загального позовного провадження, розгляд справи починається зі стадії відкриття провадження у справі, і в такому випадку повернення до розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не допускається.

Отже, законодавець допускає розгляд адміністративної справи у спрощеному позовному провадженні за ініціативою позивача. Позивач вправі заявити

відповідне клопотання безпосередньо у позовній заяві або ж оформити його у вигляді окремого документа з дотриманням загальних вимог щодо форми та змісту заяви (клопотання), передбачених статтею 167 КАС України. Водночас необхідність розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження може бути обґрунтована з посиланням на характер спірних правовідносин, предмет доказування, склад учасників справи, а також ті критерії, які повинні враховуватись судом під час обрання форми адміністративного судочинства відповідно до частини третьої статті 257 КАС України.

Процес вирішення питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження з ініціативи позивача відбувається на засадах змагальності сторін. Адже з огляду на приписи статті 260 КАС України у випадку задоволення відповідного клопотання позивача відповідачу обов'язково надається можливість висловити свої заперечення проти такої форми розгляду справи і переконати суд у необхідності вирішувати справу за правилами загального позовного провадження. Водночас, згідно з частиною дванадцятою статті 171 КАС України, строк для подання відповідачем заперечень щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження не може бути меншим п'яти днів з дня вручення ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі.

А втім наведені вище правила не поширюються на справи незначної складності, визначені пунктами 1–9 частини шостої статті 12 КАС України, про що безпосередньо зазначено у частині сьомій статті 260 цього Кодексу. Пояснюється це тим, що відповідно до частини першої статті 257 КАС України для вказаних малозначних справ спрощене позовне провадження застосовується в безумовному порядку. Відтак, незалежно від наявності клопотання позивача про розгляд малозначної справи у спрощеному позовному провадженні, а також заперечень відповідача проти розгляду справи у такому порядку, адміністративна справа незначної складності підлягає розгляду і вирішенню саме за правилами спрощеного провадження.

З огляду на викладене є достатні підстави вважати, що процедура розгляду адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження не може бути ініційована позивачем лише у двох випадках:

- у справах, які належить розглядати виключно за правилами загального позовного провадження (частина четверта статті 12 та частина четверта статті 257 КАС України);
- у справах незначної складності, які вважаються такими за волею законодавця (їх вичерпний перелік наведений у пунктах 1–9 частини шостої статті 12 КАС України).

В усіх інших категоріях адміністративних справ, зокрема й у тих справах, які можуть визнаватися малозначними за рішенням суду, позивачу надається

право ініціювати перед судом розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, а відповідачу – право подати свої заперечення щодо цього.

Вказаний висновок співвідноситься з межами судового розсуду при обранні форми адміністративного судочинства, які, як вже зазначалося вище, не поширюються на справи, що підлягають розгляду за правилами загального позовного провадження, та справи незначної складності. І це виглядає цілком логічно, адже навіть наділяти позивача правом клопотати перед судом про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження, якщо у такій справі відсутня дискреція суду на вибір процесуальної форми її розгляду? Наприклад, позивач заявляє клопотання про розгляд в порядку спрощеного позовного провадження справи, яка з огляду на приписи закону підлягає розгляду лише за правилами загального позовного провадження. Оскільки на такі справи не поширюється дискреція суду щодо обрання форми адміністративного судочинства, то зрозуміло, що незалежно від наведених позивачем доводів на підтримку свого клопотання, воно не може бути задоволене судом. Або який сенс позивачу просити суд здійснювати розгляд у спрощеному порядку тих адміністративних справ, які вважаються справами незначної складності з огляду на приписи закону, а тому і без такого клопотання підлягають розгляду за правилами спрощеного позовного провадження.

Отже, КАС України передбачає можливість вирішення судом за ініціативою позивача питання про розгляд справи із застосуванням спрощеного провадження лише в тому разі, коли це охоплюється межами судового розсуду щодо вибору форми адміністративного судочинства між загальним та спрощеним позовним провадженням. Натомість, зважаючи на протилежне, у тих справах, де зазначений розсуд суду не діє, відсутні підстави вважати, що відповідна ініціатива позивача може якимось способом вплинути на порядок судового розгляду справи.

Але чи є в принципі клопотання позивача необхідною умовою для розгляду адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження?

Деякі вчені вважають, що застосування спрощеного позовного провадження безпосередньо залежить від клопотання позивача і що суд може перейти до розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження лише за наслідками розгляду такого клопотання [5, с. 126–127; 7, с. 17–18].

Подібну позицію інколи займає Верховний Суд, мотивуючи своє рішення про скасування рішень судів нижчих інстанцій і направлення справи на новий розгляд тим, що суд першої інстанції розглянув справу за правилами спрощеного позовного провадження за відсутності клопотання позивача про розгляд справи у відповідному порядку і без з'ясування думки іншої сторони з цього питання [8].

Утім більш переконливим видається той підхід до тлумачення норм процесуального права, згідно з яким обрання форми адміністративного судочинства є прерогативою суду, яка не залежить від ініціативи учасників справи і обмежується лише імперативними вимогами закону про обов'язковий розгляд справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження [9].

Так, системний аналіз положень статей 12, 257, 259, 260 КАС України вказує на те, що розгляд адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження може здійснюватися: 1) на підставі відповідних норм Кодексу адміністративного судочинства України; 2) за клопотанням позивача; 3) за ініціативою суду.

Перший випадок стосується справ незначної складності, які за загальним правилом, передбаченим частиною першою статті 257 КАС України, розглядаються у спрощеному позовному провадженні.

У другому випадку розгляд адміністративної справи за правилами спрощеного позовного провадження може здійснюватися за клопотанням позивача, поданим відповідно до статті 259 КАС України. Таке клопотання розглядається судом з дотриманням вимог частини другої–шостої статті 260 КАС України, і в цьому разі відповідачу обов'язково надається можливість подати свої заперечення щодо спрощеного розгляду справи.

Зрештою, у третьому випадку адміністративна справа може розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження також за рішенням суду, тобто через реалізацію судом своїх дискреційних повноважень на обрання форми адміністративного судочинства у тих справах, де це дозволено законом.

Вказана дискреція суду неодноразово підкреслюється нормами КАС України.

Зокрема, відповідно до пункту 10 частини шостої статті 12 КАС України справами незначної складності є справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного провадження. Звідси випливає, що якщо суд доходить висновку про малозначність справи, порядок її розгляду визначається частиною першою статті 257 КАС України, і така справа автоматично підлягає розгляду за правилами спрощеного провадження.

До того ж згідно з частиною третьою статті 257 КАС України «...при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує: ...». Тобто суду надається право самостійно обирати процесуальну форму для розгляду справи, використовуючи водночас певні критерії (фактори), установлені законом. Наведені норми КАС України також підтверджують право суду на власний розсуд визначати складність адміністративної справи з метою вибору порядку її подальшого розгляду у тих випадках, коли складність справи безпосередньо не визначена самим Кодексом.

Але найбільш показовою в цьому контексті є частина друга статті 257 КАС України, відповідно до якої за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій цієї статті (тобто справ, які не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження).

Вказане універсальне правило, очевидно, встановлене законодавцем насамперед для суду, і саме з метою обрання форми адміністративного судочинства. Фактично воно означає, що будь-яка підвідомча адміністративному суду справа може бути розглянута у спрощеному позовному провадженні, крім тих справ, які підлягають розгляду виключно в порядку загального позовного провадження. А беручи до уваги, що в структурі статті 257 КАС України це правило розміщене між нормами, які визначають порядок розгляду справ незначної складності, та критеріями, що мають враховуватися судом під час вирішення питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження, то у своїй сукупності положення частини першої–четвертої статті 257 Кодексу можна розтлумачити так:

- за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності та можуть бути розглянуті усі інші адміністративні справи, за винятком справ, які відповідно до закону обов'язково розглядаються за правилами загального позовного провадження;

- питання про те, у якому порядку розглядати справу (за правилами загального або спрощеного позовного провадження) вирішує суд з урахуванням критеріїв, визначених частиною третьою статті 257 КАС України.

Отже, чинне правове регулювання питань, пов'язаних з розглядом адміністративних справ за правилами спрощеного позовного провадження, дає змогу зробити висновок, що адміністративну справу може бути розглянуто у спрощеному порядку, зокрема за ініціативою суду та його власним розсудом, і для ухвалення такого рішення не вимагається клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження. На користь цієї позиції додатково свідчать положення пункту 7 частини третьої статті 257 КАС України, згідно з якими під час вирішення питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження. Тобто передбачене статтею 259 право позивача заявляти клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження та закріплене у статті 260 право відповідача заперечувати проти цього є, ймовірно, формою вираження зазначеної думки, яка хоч і має враховуватись судом, але не є для нього обов'язковою. Якщо ж вважати, що без клопотання позивача суд

не може розглянути справу за правилами спрощеного позовного провадження, то цим повністю нівелюються норми частини другої–третьої статті 257 КАС України, оскільки можливість їх застосування судом цілком буде залежати від позивача та його ініціативи щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження. Ба більше, у цьому разі суд, будучи «зв'язаний» клопотанням позивача про розгляд справи у спрощеному позовному провадженні, буде зобов'язаний за відсутності такого клопотання розглядати більшість адміністративних справ в порядку загального позовного провадження, що не відповідає меті законодавця, диференціювати форми адміністративного судочинства та вирішувати за загальними правилами судового процесу лише ті справи, які через складність або інші обставини дійсно недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні.

Отже, клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження необхідно розглядати як один із способів вирішення судом питання про розгляд адміністративної справи у спрощеному позовному провадженні. Поряд із ним можливі й інші, альтернативні шляхи вирішення цього питання, як-от розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження за волевиявленням суду. Таке волевиявлення відображається в ухвалі про відкриття провадження у справі, водночас рішення суду про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження має бути обґрунтоване, зокрема, з посиланням на обставини, визначені частиною третьою статті 257 КАС України.

Утім судовий розсуд не обмежується лише вибором між загальним та спрощеним позовним провадженням у тих випадках, де це допустимо.

Як відомо, розгляд адміністративних справ у спрощеному позовному провадженні може відбуватися: 1) без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами (у письмовому провадженні); 2) в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін; 3) без повідомлення сторін (у письмовому провадженні) в порядку, передбаченому статтею 263 КАС України.

Кожна із наведених форм спрощеного провадження має свої особливості, через що виникає необхідність у виборі однією з них у разі прийняття судом рішення про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження. Відтак поле судового розсуду розширюється, але лише до вибору між двома першими формами. Це обумовлено тим, що перелік адміністративних справ, які можуть розглядатися з особливостями, передбаченими статтею 263 КАС України, є чітко визначеним частиною першою статті 263, що виключає дискрецію суду на обрання такого порядку розгляду справи. Приміром, позивач оскаржує бездіяльність розпорядника публічної інформації щодо розгляду запиту на інформацію. З огляду на вимоги пункту 2 частини другої статті 12, час-

тини першої статті 257 та пункту 1 частини першої статті 263 КАС України розгляд і вирішення цієї категорії публічно-правових спорів має відбуватися за правилами спрощеного позовного провадження та з особливостями, встановленими статтею 263 КАС України, тобто без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні) та в строк не більше тридцяти днів з дня відкриття провадження у справі. Отже, про судовий розсуд на обрання такої форми адміністративного судочинства в цьому разі не йдеться, оскільки порядок розгляду відповідної справи безпосередньо врегульований нормами процесуального закону. До того ж якщо справа, що надійшла на розгляд суду, може бути розглянута за правилами спрощеного позовного провадження, але водночас вона не належить до переліку тих справ, що визначені частиною першою статті 263 КАС України, суд позбавлений можливості здійснювати її розгляд у спрощеному позовному провадженні з особливостями, передбаченими статтею 263 КАС України.

З огляду на викладене можна стверджувати, що адміністративний суд, реалізуючи свої дискреційні повноваження та обравши спрощене позовне провадження для розгляду справи, також повинен визначитися із формою розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження між розглядом у письмовому провадженні, тобто без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, або розглядом у судовому засіданні з викликом сторін. Звичайно, якщо справа не належить до тих справ, перелік яких наведений у частині першій статті 263 КАС України.

Відповідно до частини п'ятої статті 262 КАС України суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї із сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

Як можна побачити зі змісту наведеної норми, основною формою розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження є розгляд справи без виклику учасників справи та проведення судового засідання, тобто на підставі одних лише матеріалів адміністративної справи. У цьому разі суд надає сторонам можливість подати заяви по суті спору (відзив, відповідь на відзив, заперечення), витребує (за необхідності) додаткові докази та ухвалює судові рішення протягом розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження у справі.

Натомість розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін може здійснюватися або за ініціативою суду, або за клопотанням однією із сторін, якщо суд дійде висновку про доцільність розгляду справи у судовому засіданні. Якщо відповідне рішення приймається за ініціативою суду на стадії вирішення питання про відкриття проваджен-

ня у справі, то дата, час та місце проведення судового засідання визначаються в ухвалі про відкриття провадження в адміністративній справі і з урахуванням вимог частини четвертої статті 262 КАС України таке засідання проводиться не пізніше тридцяти днів з дня відкриття провадження у справі. Якщо ж суд ухвалює рішення про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням сторін за наслідками вирішення клопотання позивача, заявленого одночасно з поданням позовної заяви, то, задовольняючи його, суд повинен надати відповідачу строк для подання заперечень щодо розгляду справи в такому порядку і надалі діяти з дотриманням вимог частини четвертої–п'ятої статті 260 КАС України.

Частина шоста статті 262 КАС України також передбачає можливість подання сторонами клопотання про розгляд справи у судовому засіданні навіть у тому разі, коли суд під час відкриття провадження у справі дійшов висновку про можливість розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи, тобто у письмовому провадженні. Однак таке клопотання може бути подане до суду лише з дотриманням визначеного законом порядку: відповідачем – у строк для подання відзиву, а позивачем – не пізніше п'яти днів з дня отримання відзиву на позовну заяву.

Водночас згідно з пунктом 2 частини шостої статті 262 КАС України суд може відмовити у задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін, якщо характер спірних правовідносин та предмет доказування у справі незначної складності не вимагають проведення судового засідання з повідомленням сторін для повного та всебічного встановлення обставин справи.

Зазначене положення підтверджує вирішальну роль суду в обранні способу розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, тобто існування судової дискреції на вирішення питання про доцільність проведення судового засідання, яка додатково підсилюється тим, що КАС України не встановлює випадків обов'язкового розгляду справи на судовому засіданні із застосуванням спрощеного позовного провадження.

Важливо звернути увагу і на зміст пункту 1 частини шостої статті 262 КАС України, яким суду надано право відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні у випадках, передбачених статтею 263 цього Кодексу. Вжиття у цій нормі формулювання «суд може» означає, що навіть окремі категорії малозначних справ, для розгляду яких закон передбачає певні особливості, як-от їх розгляд у письмовому провадженні, можуть бути розглянуті в судовому засіданні, якщо будь-яка із сторін заявила клопотання про такий порядок розгляду справи і суд за результатами вирішення цього клопотання дійде висновку про необхідність проведення судового засідання для

повного та всебічного з'ясування обставин справи. З іншого боку, якщо справа належить до адміністративних справ, які розглядаються з особливостями, встановленими статтею 263 КАС України, а заявлене стороною клопотання про розгляд справи у судовому засіданні, на думку суду, є необґрунтованим та не свідчить про необхідність проведення судового засідання, для відмови у задоволенні цього клопотання закон визнає достатнім посилення суду на приналежність цієї справи до категорії тих малозначних справ, для розгляду і вирішення яких статтею 263 КАС України передбачені певні особливості, а саме розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників справи (у письмовому провадженні).

Висновки. Проаналізовані норми КАС України свідчать про наділення адміністративного суду значним обсягом дискреційних повноважень на обрання такої форми адміністративного судочинства, як спрощене позовне провадження. Спосіб реалізації та межі судового розсуду під час ухвалення рішення про розгляд адміністративної справи у спрощеному порядку залежать від категорії публічно-правового спору, обставин справи та позиції сторін щодо її розгляду за правилами спрощеного позовного провадження. Водночас є достатні підстави вважати, що якщо в законі відсутня пряма вказівка на необхідність розгляду адміністративної справи у загальному позовному провадженні (частина четверта статті 12 КАС України), у спрощеному позовному провадженні (частина перша статті 257 КАС України) або у спрощеному позовному провадженні з особливостями (стаття 263 КАС України), то питання щодо обрання форми адміністративного судочинства між загальним та спрощеним позовним провадженням, а також форми спрощеного порядку розгляду справи (в судовому засіданні чи без його проведення) перебуває у межах судової дискреції, яка реалізується з урахуванням положень частини третьої статті 257 КАС України.

Список використаних джерел

1. Завальнюк І. В. Спрощене провадження в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2017. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/8047>
2. Рекомендація R(81)7 Комітету Міністрів Ради Європи стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя від 14 травня 1981 року. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/08.pdf>
3. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 року № 2296-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text>
4. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006#Text>
5. Короед С. О. Інститут спрощеного позовного провадження за проектом нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України. *Науково-інформаційний вісник Івано-*

Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія: Право. 2017. № 3. С. 123–128.

6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
7. Сопейко Л. Напрями розвитку інституту спрощеного позовного провадження. *Підприємництво, господарство і право: науково-практичний господарсько-правовий журнал*. 2019. № 7. С. 15–19. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/7/4.pdf>
8. Постанова Верховного Суду від 26 листопада 2020 року у справі № 480/1117/19. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/93119425>
9. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 14 грудня 2020 року у справі № 420/11337/20. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/93500840>

References

1. Zavalniuk, I. V. (2017). Simplified proceedings in the administrative judiciary of Ukraine: Dissertation abstract for the degree of Candidate of Legal Sciences. Odessa. Retrieved from: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/8047>
2. Committee of Ministers of the Council of Europe (1981, May 14). Recommendation R(81)7 on ways of facilitating access to justice. Retrieved from: <https://court.gov.ua/userfiles/08.pdf>
3. Verkhovna Rada of Ukraine. (1992, April 28). Resolution on the Concept of Judicial-Legal Reform in Ukraine, No. 2296-XII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text>
4. President of Ukraine. (2006, May 10). Concept of Judicial System Improvement for Establishing a Fair Court in Ukraine according to European Standards, Decree No. 361/2006. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006#Text>
5. Koroied, S. O. (2017). Institute of simplified lawsuit proceedings according to the draft of the new edition of the Code of Administrative Judiciary of Ukraine. *Scientific and Information Bulletin of Ivan Franko National University of Lviv, Series: Law*, (3), 123–128.
6. Verkhovna Rada of Ukraine. (2005, July 6). Code of Administrative Judiciary of Ukraine, Law No. 2747-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
7. Sopeiko, L. (2019). Directions for the development of the institute of simplified lawsuit proceedings. *Entrepreneurship, Economy, and Law: Scientific and Practical Economic-Legal Journal*, (7), 15–19. Retrieved from: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/7/4.pdf>
8. Supreme Court of Ukraine (2020, November 26). Decision in case No. 480/1117/19. Retrieved from: <https://reestr.court.gov.ua/Review/93119425>
9. Odessa District Administrative Court. (2020, December 14). Decision in case No. 420/11337/20. Retrieved from: <https://reestr.court.gov.ua/Review/93500840>

Salo P. I. Method of implementation and limits of judicial discretion when choosing simplified forms of proceedings in administrative justice

The authority of the administrative court regarding the choice of forms of administrative justice is examined in the article. Particular attention is paid to the method of implementation and the limits of judicial discretion when choosing a simplified lawsuit proceeding. It is found that the court is endowed with a wide discretion to independently resolve issues related to the procedure for consideration of administrative cases, which, however, is limited by the rules of a peremptory nature. The author proves that the plaintiff's motion is not a prerequisite for consideration of an administ-

rative case under the rules of simplified legal proceedings, since the Code of Administrative Procedure of Ukraine provides for the possibility of consideration of an administrative case in a simplified manner, including on the initiative of the court and by its own decision. This takes into account such factors as the importance of the case for the parties, the method of defense chosen by the plaintiff, the category and complexity of the case, the amount and nature of evidence in the case, the number of participants to the case, whether the case is of significant public interest, and the parties' opinion on the procedure for consideration of the case. It is established that the main form of consideration of an administrative case under the rules of simplified lawsuit proceeding is consideration and resolution of the case without a court hearing, i.e., on the basis of the case file alone. Instead, consideration of a case under the rules of simplified legal proceeding with summoning of the parties to a court hearing may be carried out either at the initiative of the court or at the request of a party, if the court concludes that it is expedient to consider the case in court. Thus, the scope of judicial discretion is not limited to choosing, where possible, the procedure for consideration of an administrative case between general and simplified forms of proceedings, but also extends to determining the procedural form of consideration of a case (in written proceedings or in a court hearing with the parties summoned) if a decision is made to consider it under the rules of simplified lawsuit proceeding.

Keywords: *forms of administrative justice, simplified lawsuit proceeding, judicial discretion, discretionary authority, administrative court.*