

Інформаційна довідка з питань удосконалення законодавства щодо порядку здійснення судового розгляду справ про пенсійні та інші соціальні виплати*

Вступ.

Реалізація принципу верховенства права неможлива без ефективного судового захисту прав, свобод та інтересів особи. Прийняття Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»¹ вважається прогресивним кроком із погляду подолання колізій і прогалин у законодавстві, які ускладнювали швидкий та ефективний судовий захист. За своєю суттю зміни, передбачені цим Законом, сприяли удосконаленню процесуального порядку розгляду справ, у яких відносини між сторонами та правові норми, якими вони регулюються, є схожими (типові справи), за прикладом рішення Верховного Суду в одній із таких справ (зразкові справи). На думку правозахисників, запровадження цих інститутів стало корисним для формування єдиної правозастосовної практики в однотипних судових спорах. Окрім того, висновки у зразкових справах слід вважати дієвим засобом, спрямованим не тільки на спрощення розгляду справ, а й на формування системних підходів до вирішення проблем у досудовий спосіб.

Основна частина.

Спори, що виникають між учасниками соціально-забезпечувальних відносин, у тому числі пенсійних, є публічно-правовими, тому згідно з вимогами частини другої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) їх вирішення належить до юрисдикції адміністративних судів. Зазвичай справи щодо пенсійних і соціальних виплат відносять до типових через їх масовий характер і однаковість категорій осіб: пенсіонери, особи з інвалідністю, діти війни, постраждалі від Чорнобильської катастрофи тощо.

Проведення в типових адміністративних справах здійснюється в порядку спрощеного позовного провадження. Типові адміністративні справи розглядаються як і будь-які інші адміністративні справи, але з такими особливостями: типові справи віднесені до справ незначної складності; суд повинен врахувати правові висновки, що виклав Верховний Суд у результаті розгляду зразкової справи.

Водночас залишаються деякі питання, які виникають у процесі застосування цієї процедури на практиці, а саме: можливість оскарження рішення у зразковій справі учасниками інших типових справ; звернення учасників процесу з клопотанням до суду щодо направлення подання до Верховного Суду про розгляд

¹ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#Text>

їхньої справи як зразкової; підхід Верховного Суду до формування ознак типової справи тощо.

Із метою врегулювання особливостей розгляду справ про пенсійні та інші соціальні виплати, які становлять значну частку від загального навантаження на адміністративні суди, розроблено законопроекти: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення розгляду справ незначної складності про пенсійні та інші соціальні виплати, а також типових адміністративних справ» (реєстр. № 11170 від 12.04.2024) та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення розгляду справ незначної складності про пенсійні та інші соціальні виплати, а також типових адміністративних справ» (реєстр. № 11170-1 від 18.04.2024).

Основним проектом (*реєстр. № 11170 від 12.04.2024*) пропонується внесення змін до пункту 21 частини першої статті 4 КАС України, якими уточнюються ознаки типових справ; до глави 10 розділу II КАС України, якими передбачено нову статтю 263¹ «Особливості розгляду справ незначної складності щодо пенсійних та інших соціальних виплат». Відповідно до зазначеної статті пропонується врегулювати порядок і визначити строки оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацевдатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг.

На відміну від основного проекту Закону, в альтернативному законопроекті (реєстр. № 11170-1 від 18.04.2024) пропонується не надавати можливість подання апеляційної скарги на скорочене судове рішення у справах.

Розглянувши вказані законопроекти, вважаємо слушним зазначити таке.

До зауважень концептуального характеру слід віднести певну невідповідність мети і назви законопроекту його змісту. Пропоновані зміни стосуються виключно категорії справ щодо пенсійних та інших соціальних виплат, залишаючи поза увагою інші типові адміністративні справи. Більш того, пропонуючи зміни до пункту 21 частини першої статті 4 КАС України – базової норми, положення якої визначають ознаки типової справи, – будь-яких пропозицій щодо конкретизації або забезпечення реалізації таких змін у судовому розгляді інших адміністративних типових справ законопроекти не містять.

Дискусійним є і зміст пропозицій, якими слово «позивачами» замінюється на словосполучку «різними позивачами». Відповідно до діючої редакції норми, а також аналізу постанов Верховного Суду у зразкових справах до переліку позивачів додається інформація про позивача як одна з ознак типових справ. Із метою віднесення справи до категорії типових справ зазначається певна характеристика позивача. Оскільки інформація про позивача може бути релевантною по відношенню до великої кількості осіб, значення мають лише конкретні ознаки позивача, які дозволяють встановити та виокремити певну групу. Очевидним є той

факт, що до окремого органу виконавчої влади скерована певна кількість позовів від різних позивачів, однак для точної кваліфікації таких справ у типові слід визначити окремі ознаки групи позивачів, щодо яких зразкове рішення буде релевантним і підлягатиме застосуванню. Таким чином, характеристика позивача, тобто особи, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкта владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду, є ознакою типової адміністративної справи. У зв'язку з цим, пропонувані зміни стосовно «різних позивачів» утворюють правову невизначеність щодо того, про яких позивачів йдеться та чи не порушують такі зміни одну з основних ознак типової адміністративної справи.

Змістовні зауваження до положень законопроекту (реєстр. № 11170 від 12.04.2024). Пропозиція законопроекту, якою передбачається доповнити главу 10 розділу II КАС України новою статтею 263¹ «Особливості розгляду справ незначної складності щодо пенсійних та інших соціальних виплат», потребує суттєвого доопрацювання. Положення частини шостої цієї статті не відповідають статті 12 КАС України.

Формами адміністративного судочинства є спрощене позовне та загальне позовне провадження. Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні (частина третя статті 12 КАС України). Відповідно до частини шостої статті 12 КАС України у спрощеному порядку здійснюється розгляд справ незначної складності, зокрема типових справ. Враховуючи зазначене, а також назву нової статті 263¹ та положення частини першої цієї статті щодо особливостей розгляду справ незначної складності, а саме у письмовому провадженні, виникає питання: про яке судове засідання йдеться? У законопроекті доцільно передбачити можливість проведення судового засідання за спрощеним порядком (за клопотанням сторін відповідно до положень статті 262 КАС України), адже стаття 262 КАС України регулює випадки проведення таких засідань, у тому числі щодо справ, передбачених статтею 263 КАС України. Враховуючи той факт, що зі статті 263 КАС України проектом пропонується виключити пункт 2 частини першої щодо справ про пенсійні та інші соціальні виплати, у законопроекті мають передбачатися пропозиції щодо внесення відповідних змін до статті 262 КАС України.

Положення частини п'ятої статті 263¹ у редакції законопроекту потребують корегування відповідно до частини першої статті 72 та частини другої статті 77 КАС України. Зазначимо, що доказами в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, а не оцінювання «доказів правомірності рішення».

Не можуть бути підтримані положення частини 2 статті 263¹ проекту, відповідно до яких пропонується встановити новий строк розгляду справи (не більше шістдесяті днів), тоді як відповідно до діючої норми цей термін встановлений – не більше тридцяти днів з дня відкриття провадження у справі (частина друга статті 263 КАС України). Збільшення тривалості процесуальних строків для розгляду справ незначної складності не відповідає меті законопроекту, незважаючи на те, що запропонований строк не перевищує загальний строк розгляду справ за правилами спрощеного провадження (стаття 258 КАС України).

Не можуть бути підтримані положення частин сьомої та восьмої статті 263¹ у редакції законопроекту щодо оскарження скороченого рішення, яке за формою і змістом містить вступну й резолютивну частини. За загальними принципами судочинства, предметом оскарження є повне рішення суду, яке дозволяє стороні сформулювати предмет оскарження, зрозуміти позицію та доводи суду або ознайомитися з результатами оцінки судом доказів. Відповідно до діючого законодавства, якщо судові рішення було ухвалено в порядку письмового провадження, копія судового рішення в електронній формі надсилається протягом двох днів із дня його складення у повному обсязі в порядку, визначеному законом, а в разі відсутності електронного кабінету – рекомендованим листом з повідомленням про вручення (частина п'ята статті 251 КАС України). Таким чином, незрозумілим є запропонований у частині восьмій статті 263¹ законопроекту строк у 10 днів щодо оскарження скороченого рішення, коли повне рішення суду сторона отримує через 2 дні.

На нашу думку, потребують з'ясування функції та значення запропонованого нового інституту «заява про намір оскаржити судові рішення» (частини восьма, дев'ята статті 263¹ у редакції законопроекту), за подання якої буде сплачуватися судовий збір.

Заслуговують на підтримку пропозиції альтернативного законопроекту (реєстр. № 11170-1 від 18.04.2024), які, на відміну від основного, не передбачають можливості подання апеляційної скарги на скорочене судові рішення у справах. З урахуванням цього, інші зауваження, які були висловлені до основного законопроекту, є релевантними до альтернативного.

Висновки.

Одним із способів підвищення доступності та ефективності правосуддя є поява спрощених проваджень в адміністративному судочинстві. У зв'язку з цим законопроекти, спрямовані на вдосконалення процедури розгляду або встановлення певних особливостей для окремих категорій справ, вимагають виваженого підходу.

Урахування зауважень дозволить уникнути таких ризиків прийняття законопроекту:

– неузгодженості положень законопроекту з нормами КАС України щодо порядку здійснення спрощеного позовного провадження, особливостей такого провадження для справ незначної складності;

– неоднозначності практики застосування норм через встановлення особливостей провадження порівняно з іншими типовими справами (наприклад, щодо оскарження);

– порушення системності в підходах до визначення процесуальних строків, що в адміністративному процесі безпосередньо пов'язано з принципом правової визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*