

Ключовий звіт по доступу до правосуддя
2021-2023 р.р.

Право на доступ до суду повинно бути “практичним та ефективним», а не “теоретичним чи ілюзорним”¹

1. Вступ

Як же можна оцінити рівень доступу до правосуддя? Одні будуть покладатися на опитування громадської думки, інші — дослуховуватися до голосування адвокатів з приводу засобів оцінки рівня доступу. Але все, про що нам говорять такі опитування, — це те, що населення думає, що воно знає про правову систему, або те, у що вірять адвокати, які бачать невелику частину людської потреби у правовому захисті.

Найбільш точною та інформативною стратегією для оцінки доступу до правосуддя є дослідження дійсних звернень до суду. Цей метод дозволяє нам дізнатися, хто звертається до суду і з якими цілями; виявити перешкоди, полегшити звернення і встановити справедливі слухання; констатувати початковий рівень, у порівнянні з яким ми зможемо визначити судову ефективність і довіру суспільства до юридичних та правових інститутів; розвивати відповідні стратегії для підвищення рівня доступу.²

Надмірний формалізм стосується особливо суворого тлумачення процесуальних норм, що може позбавити заявників права на доступ до суду. Сюди можна включити суворе тлумачення застосовності строків, процесуальних правил і правил доказування.³

Надмірний формалізм є прикладом обмежень до постановлення остаточного рішення чи ухвали.

У рішенні Великої Палати ЄСПЛ у справі ZUBAC v. CROATIA ...відносно застосування встановлених законодавством обмежень доступу до суду зазначалось: “Суд повинен у різній мірі враховувати деякі додаткові фактори, а саме: (i) передбачуваність обмеження, (ii) на кого саме – заявницю чи державу-відповідача – мають покладатися негативні наслідки помилок, допущених під час провадження, які призвели до того, що заявниці було відмовлено у доступі до верховного суду, та (iii) чи можна стверджувати, що ці обмеження пов’язані з «надмірним формалізмом»”⁴

¹ Рішення у справі «Белле проти Франції» (Bellet v. France), від 4 грудня 1995 року, п. 36, серія А № 333-В

² Відповідь під час другої Міжрегіональної конференції «Доступ до правосуддя» Катріни Фанесток, програмний директор організації «Каунтерпарт Альянс» (США) -вступний “ДОСТУП ДО ПРАВОСУДДЯ” (роздуми про доступи до правосуддя - <https://khpg.org/1008954601>)

³ Агенція Європейського Союзу з основних прав та Рада Європи. (2016). *Посібник з європейського права з питань доступу до правосуддя*. Видавничий дім Європейського Союзу. <https://rm.coe.int/handbook-access-to-justice-ukr/1680a216af>

⁴ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-181821%22%5D%7D>

Одне з перших рішень, де Велика Палата Верховного Суду зазначила про необхідність утримуватись від надмірного формалізму при тлумаченні процесуальних норм - постанова від 04 грудня 2019 року у справі [№ 826/5500/18](#):

“Трактування положень [статті 59 КАС](#) у протилежному аспекті, на думку Великої Палати Верховного Суду, є неправомірним обмеженням права на доступ до правосуддя. Наведене впливає і з практичної реалізації нотаріального посвідчення копій довіреності та (або) посвідчення копій довіреності керівником юридичної особи, що її видав, пов'язаної із настанням збитків матеріального характеру, часовими затратами та ін. Таке неправомірне обмеження права на доступ до суду полягає у надмірному формалізмі.

Суворе трактування національним законодавством процесуального правила (надмірний формалізм) можуть позбавити заявників права звертатись до суду (рішення ЄСПЛ у справі «Перес де Рада Каваніллес проти Іспанії» від 28 жовтня 1998 року).”

Ця ідея мала свій розвиток у правозастосовчій практиці. У постанові КАС ВС від 30 січня 2020 року у справі № 500/787/19:

“...Верховний Суд зазначає, що згідно з практикою Європейського суду з прав людини, реалізуючи положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, необхідно уникати занадто формального ставлення до передбачених законом вимог, та як доступ до правосуддя повинен бути не лише фактичним, але і реальним. Надмірний формалізм при вирішенні питання щодо прийняття позовної заяви або скарги є порушенням права на справедливий судовий захист.

При цьому, Європейський суд з прав людини провів лінію між формалізмом та надмірним формалізмом. Так, формалізм є явищем позитивним та необхідним, оскільки забезпечує чітке дотримання судами процесу. Надмірний ж формалізм заважає практичному та ефективному доступу до суду. Формалізм не є надмірним, якщо сприяє правовій визначеності та належному здійсненню правосуддя...”

2. Найбільш поширені підстави, які є приводом для застосування судами надмірного формалізму

Залишення без руху та повернення позовних заяв буває наслідком висунення вимог, які суперечать ustalеним позиціям Верховного Суду чи апеляційних судів:

Вимога щодо надання копії паспорту чи ідентифікаційного коду (Постанова КАС ВС від 27 липня 2022 у справі № 320/7112/21)

Вимога щодо необхідності договору про надання професійної правничої допомоги додатково до ордеру адвоката (Постанова Великої Палати Верховного Суду від 05 грудня 2018 року у справі №9901/736/18)

Відсутність доказів місце проживання позивача коли це не має значення для підсудності спору (Постанова ТААС від 25.04.2023 у справі №215/3055/22)

Повернення позовної заяви у разі відмови у задоволенні клопотання про поновлення строку на звернення до адміністративного суду **без попереднього залишення її без руху** (Постанова ТААС 26 січня 2022 року у справі № 160/20246/21)

Вимога зазначити про **відсутність** вжиття заходів забезпечення доказів, забезпечення позову, вжиття заходів досудового врегулювання спору якщо такі не здійснювалися (Постанова ТААС від 13 квітня 2021 року у справі № 215/3723/20)

Відсутність обов'язку надати оригінал доказів сплати судового збору (Постанова КАС ВС від 28.04.2022 по справі № 340/3153/19)

Вимога сплатити судовий збір за кожен майнову окремо (Постанова КАС ВС від 03.12.2020 по справі № 806/1036/18)

Окрема вартує уваги така позиція:

“Водночас, беручи до уваги завдання суду забезпечити розгляд і вирішення справи в розумний строк, суд може не залишати позовну заяву без руху, якщо недоліки є неістотними, і можуть бути усунуті в процесі підготовки справи до судового розгляду”.

(Постанова КАС ВС від 13 квітня 2022 року по справі № 160/11095/20, постанові КАС ВС від 17 грудня 2021 року по справі № 200/11758/20-а)

3. Найбільш обурливі приклади надмірного формалізму та обмеження доступу до правосуддя

Справа №160/12120/19 (ухвали про залишення позовної заяви без руху не можуть бути окремо від рішення суду оскаржені)

Ухвалою Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 09.12.2019 р. року відмовлено позивачу у відкритті провадження. Постановою ТААС від 25.05.2020 р. ухвалу скасовано та направлено для продовження розгляду.

Ухвалою суду від 15.06.2020 позовну заяву залишено без руху на підставі [ст.169 КАС України](#) зі встановленням строку для усунення виявлених недоліків. Ухвалами суду від 26.10.2020, 27.10.2020, 10.11.2020, 30.11.2020, 01.03.2021, 10.03.2021 та 24.03.2021, 26.04.2021, 06.05.2021, 29.07.2021, 02.08.2021, 16.08.2021, 30.08.2021, 21.09.2022, 15.05.2023, встановлював нові вимоги до позовної заяви і визначав нові терміни для усунення недоліків.

Прийнято до провадження лише 05.06.2023 р. - <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111443808>

Справа №160/12120/19 (ухвали про залишення позовної заяви без руху не можуть бути окремо від рішення суду оскаржені)

Ухвалою Луганського окружного адміністративного суду від 25.12.2023 року позовну заяву повернуто позивачеві через невірне об'єднання позовних вимог та відсутності підстав для поновлення пропущеного строку. (Скасовано ПААС від 29.02.2024).

Ухвалою Луганського окружного адміністративного суду від 04.04.2024 року позовну заяву повернуто через пропуск строку на звернення до суду. (Скасовано ПААС від 16.05.2024).

Ухвалою Луганського окружного адміністративного суду від 27.05.2024 року позовну заяву повернуто через пропуск строку на звернення до суду. (Скасовано ПААС від 15.07.2024).

Ухвалою Луганського окружного адміністративного суду від 29.07.2024 року позовну заяву повернуто через пропуск строку на звернення до суду. (Скасовано ПААС від 23.09.2024).

Прийнято до провадження лише 10.10.2024 р. - <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122303474>

4. Результати аналізу інформації різних окружних судів в Україні

Середній показник % залишених без руху позовів у адміністративних судах за 2023 рік

Окружний адміністративний суд	Середній показник залишених без руху позовних заяв у окружному суді (% залишених без руху від усіх позовних заяв за 2023 рік)	Найбільший показник % залишених без руху позовних заяв у окружному суді (% залишених без руху від усіх позовних заяв за 2023 рік розподілених на певного суддю) у конкретного судді суду.
Полтавський	21,3%	50,61%
Львівський	23,29%	62,10%
Одеський	23,27%	45,64%
Чернівецький	19,89%	45,47%
Івано-Франківський	23%	40,43%
Донецький	30%	56,70%

5. Результати аналізу цільових судів

Середній показник % залишених без руху позовів ДОАС, ЗОАС, ХОАС у 2021-2023 роках

Окружний адміністративний суд	Середній показник залишених без руху позовних заяв у окружному суді (% залишених без руху від усіх позовних заяв за 2021 рік)	Середній показник залишених без руху позовних заяв у окружному суді (% залишених без руху від усіх позовних заяв за 2022 рік)	Середній показник залишених без руху позовних заяв у окружному суді (% залишених без руху від усіх позовних заяв за 2023 рік)
Дніпропетровський	31,7%	31,12%	29,4%
Запорізький	25,94%	22,12%	21,7%
Харківський	22,52%	26,75%	36,98% ⁵

Середній показник % відкриття провадження без залишення без руху та повернення ДОАС, ЗОАС, ХОАС у 2021-2023 роках

Окружний адміністративний суд	Середній по суду показник відкриття провадження (% відкриття проваджень від усіх позовних заяв за 2021 рік без врахування справ, де позов залишався без руху чи повертався без залишення без руху та відкликання)	Середній по суду показник відкриття провадження (% відкриття проваджень від усіх позовних заяв за 2022 рік без врахування справ, де позов залишався без руху чи повертався без залишення без руху та відкликання)	Середній по суду показник відкриття провадження (% відкриття проваджень від усіх позовних заяв за 2023 рік без врахування справ, де позов залишався без руху чи повертався без залишення без руху та відкликання)
Дніпропетровський	64,78%	66,06%	68,76%

⁵ З них 7854 ухвал обгрунтовані несплатою судового збору (55,34% від усіх ухвал без руху). Хоча за 2021 рік цей показник складав 2064 ухвал (32,37 % від усіх ухвал без руху). А у Дніпропетровському ОАС цей показник за 2023 рік складав 2477 ухвал (24,35 % від усіх ухвал без руху).

Запорізький	73,19%	76,83%	77,10%
Харківський	74,19%	71,17%	59,52%

Екстремум у прояві обмежень по доступу до суду у ДОАС, ЗОАС, ХОАС у 2021-2023 роках

Окружний адміністративний суд	Мінімальний показник відкриття провадження по певному судді суду (% відкриття проваджень від усіх позовних заяв за 2021 рік без врахування справ, де позов залишався без руху чи повертався без залишення без руху та відкликання)	Мінімальний показник відкриття провадження по певному судді суду (% відкриття проваджень від усіх позовних заяв за 2022 рік без врахування справ, де позов залишався без руху чи повертався без залишення без руху та відкликання)	Мінімальний показник відкриття провадження по певному судді суду (% відкриття проваджень від усіх позовних заяв за 2023 рік без врахування справ, де позов залишався без руху чи повертався без залишення без руху та відкликання)
Дніпропетровський	6,7%	25,7%	39,15%
Запорізький	62,67%	58,79%	52,95%
Харківський	34,84%	50,56%	36,86%

Показник відсотку перешкод у доступу до правосуддя у ключових судах у 2021 р.

Ключові суди	Загальна кількість справ у 2021 р.	Кількість справ де були порушення які підпали під критерії	Відсоток перешкод
Дніпропетровський окружний адміністративний суд	27070	2123	7,84%
Запорізький	13334	473	3,55%

окружний адміністративний суд			
Харківський окружний адміністративний суд	28310	920	3,25%
Всього окружні суди	68714	3516	5,12%
Третій апеляційний адміністративний суд	21743	489	2,25%
Другий апеляційний адміністративний суд	19287	254	1,32%
Всього	109744	4259	3,88%

Показник відсотку перешкод у доступу до правосуддя у ключових судах у 2022 р.

Ключові суди	Загальна кількість справ у 2022 р.	Кількість справ де були порушення які підпали під критерії	Відсоток перешкод
Дніпропетровський окружний адміністративний суд	21201	1098	5,18%
Запорізький окружний адміністративний суд	7226	324	4,48%
Харківський окружний адміністративний суд	12661	249	1,97%

Всього окружні суди	41088	1671	4,07%
Третій апеляційний адміністративний суд	25359	92	0,36%
Другий апеляційний адміністративний суд	14565	70	0,48%
Всього	81012	1833	2,26%

Показник відсотку перешкод у доступу до правосуддя у ключових судах у 2023 р.

Ключові суди	Загальна кількість справ у 2023 р.	Кількість справ де були порушення які підпали під критерії	Відсоток перешкод
Дніпропетровський окружний адміністративний суд	34577	1746	5,05%
Запорізький окружний адміністративний суд	11004	516	4,69%
Харківський окружний адміністративний суд	38355	979	2,55%
Всього окружні суди	83936	3241	3,86%
Третій апеляційний адміністративний суд	20826	46	0,22%
Другий апеляційний адміністративний суд	14563	80	0,55%
Всього	119325	3367	2,82%

6. Щодо персоналій

З проведеного аналізу по доступу до правосуддя у Дніпропетровському окружному адміністративному суді у певних суддів залишається доволі високий показник кількості ухвал про залишення позовних заяв без руху. Так, Кадникова Г.В. має показник близько 72%, суддя Бухтіярова М.М. - 59%, Тулянцева І.В. - 49% від усіх справ, що надійшли у 2022 році. Хоча у судді Кадникової Г.В. цей показник і став краще, у порівнянні з 2021 роком 72% у 2022 р. замість 88% у 2021 р., але це показник все рівно більше ніж у два рази перевищує середній по суду. Відносно повернень, то найбільший показник тут має суддя Царікова близько 14% від усіх позовних заяв. Хоча цей показник і став меншим ніж був у 2022 році, але істотно відрізняється від середнього по суду. За результатами проведеного аналізу з питань доступу до правосуддя нами було виявлено певних суддів, що мають істотно гірші від середніх по суду показників доступу до правосуддя. “Лідером” по створенню перешкод по доступу до правосуддя є Ганна Кадникова з Дніпропетровського окружного адміністративного суду. Так, за результатами нашого аналізу близько 93% випадків у 2021 р. та 74% у 2022 р. ця суддя допускала надмірний формалізм та створювала перешкоди у доступі до правосуддя. Крім того нею допускались непоодинокі випадки роками не складати повні текст рішень, незважаючи на той факт, що Кодекс адміністративного судочинства України надає на це 10-ти денний строк. Варто також відмітити наявність прогресу, так суддя Ільков Василь Васильович у 2021 році лише у близько 8 % від усіх позовів за 2021 рік відразу відкривав провадження та не проявляв надмірного формалізму чи перешкод, натомість у 2022 році вже у 75% від усіх позовів, що є покращенням результату майже у 10 раз. У 2023 році показник Ганни Кадникової з Дніпропетровського окружного адміністративного суду покращився до 60,85% випадків, коли суддя знаходила підстави для залишення позовної заяви без руху чи повернення її, що свідчить про наявність проявів надмірного формалізму. Варто також відмітити наявність прогресу, так суддя Ільков Василь Васильович у 2021 році лише у близько 8 % від усіх позовів за 2021 рік відразу відкривав провадження та не проявляв надмірного формалізму чи перешкод, натомість у 2022 році вже у 75% від усіх позовів, що є покращенням результату майже у 10 раз. А у 2023 р. суддя Ільков Василь Васильович вже відкривав провадження у 80,88% випадках відразу без висування вимог до оформлених документів, що свідчить про майже повну відсутність проявів надмірного формалізму.

7. Висновки:

1. Зберігається тенденція збільшення кількості справ у адміністративних судах протягом 2021 - 2023 років. Окрім 2022 року, коли кількість справ істотно зменшилась з огляду на російську агресію. Так у 2021 році у судах першої інстанції було зареєстровано 68714 справ, а у судах апеляційної інстанції 41030 справ. У 2022 р. у судах першої інстанції було зареєстровано 41088 справ, а у судах апеляційної інстанції 39924 справ. У 2023 р. у судах першої інстанції було зареєстровано 83936 справ, а у судах апеляційної інстанції 35389 справ. Отже загальна кількість справ у судах зросла з 109744 справ у 2021 році до 119325 справ у 2023 році.
2. Мають місце непоодинокі випадки проявів надмірного формалізму, а також неправильного застосування судами процесуального закону всупереч висновкам Верховного Суду чи стійкої позиції суду відповідного апеляційного округу.

3. Більшість проявів надмірного формалізму стосувалось:
- вимоги щодо надання копії паспорту чи ідентифікаційного коду;
 - вимога щодо необхідності договору про надання професійної правничої допомоги додатково до ордеру адвоката;
 - відсутність доказів місце проживання позивача коли це не має значення для підсудності спору;
 - повернення позовної заяви у разі відмови у задоволенні клопотання про поновлення строку на звернення до адміністративного суду без попереднього залишення її без руху;
 - вимога зазначити про відсутність вжиття заходів забезпечення доказів, забезпечення позову, вжиття заходів досудового врегулювання спору якщо такі не здійснювалися;
 - відсутність обов'язку надати оригінал доказів сплати судового збору;
 - недостатність доказів, які долучені до позовної заяви, тощо;
 - повернення позовних заяв через неналежне засвідчення копій документів на підтвердження повноважень представника;
 - повернення позовних заяв з огляду на не конкретизацію найменування суду у ордері адвоката
 - вимога сплатити судовий збір за кожную майнову окремо;
 - не врахування статусу учасника бойових дій при вирішенні питання про звільнення від сплати судового збору.
4. Кількість проявів надмірного формалізму, а також неправильного застосування судами процесуального закону всупереч висновкам Верховного Суду чи стійкої позиції суду відповідного апеляційного округу зменшилось з 4259 до 3367 (при збільшенні загальної кількості справ у судах з 109744 у 2021 році до 119325 у 2023 році).
5. Показник відкриття провадження відразу (без повернення чи залишення позовної заяви без руху та усунення недоліків) по ключовим судам за період з 2021 по 2023 роки покращився (окрім Харківського окружного адміністративного суду, що було предметом додаткового аналізу⁶) : Дніпропетровський окружний адміністративний суд у 2021 р. - 64,78% та 68,76% у 2023 р.; Запорізький окружний адміністративний суд у 2021 р. - 73,19% та 77,10% у 2023 р.; Харківський окружний адміністративний суд 2021 р. - 74,19% та 59,52% у 2023 р..
6. Екстремуму у певних суддів по відкриттю провадження відразу (без повернення чи залишення позовної заяви без руху та усунення недоліків) по ключовим судам за період з 2021 по 2023 роки загалом покращився: : Дніпропетровський окружний адміністративний суд у 2021 р. - 6,7% та 39,15% у 2023 р.; Запорізький окружний адміністративний суд у 2021 р. - 62,67% та 52,95% у 2023 р.; Харківський окружний адміністративний суд 2021 р. - 34,84% та 36,86% у 2023 р..

⁶ З них 7854 ухвал обґрунтовані несплатою судового збору (55,34% від усіх ухвал без руху). Хоча за 2021 рік цей показник складав 2064 ухвал (32,37 % від усіх ухвал без руху). А у Дніпропетровському ОАС цей показник за 2023 рік складав 2477 ухвал (24,35 % від усіх ухвал без руху).