

*Миколаєць В. А.,
кандидат юридичних наук, докторант
Міжрегіональної академії управління персоналом*

ЗРАЗКОВІ Й ТИПОВІ СПРАВИ ЯК НОВИЙ МЕХАНІЗМ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Анотація. У статті проаналізовані зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. Розкритий зміст зразкових і типових справ, виокремлені їх характерні ознаки. Проаналізована судова практика адміністративних судів України.

Ключові слова: зразкові справи, типові справи, адміністративне судочинство, адміністративні справи.

Постановка проблеми. Установлений у Конституції України [1] пріоритет захисту прав і свобод людини та громадянина зумовлює постійний пошук шляхів удосконалення вітчизняного правосуддя. У вітчизняній юридичній науці сформувалась певною мірою суперечлива теорія адміністративного процесу, оскільки низка питань є спірними та широко обговорюваними на науковому рівні. Також недосконалим є адміністративно-процесуальне законодавство.

Одним із пріоритетних завдань, поставлених перед державою, є вдосконалення судочинства із метою введення нових інститутів на зразок європейських країн. Необхідність створення ефективних механізмів судового захисту зумовила здійснення оновлення процесуальних норм, стала підставою для запровадження у вітчизняну правову систему механізму зразкових і типових справ, розроблених за прикладом «пілотних рішень», які приймає Європейський суд з прав людини.

3 жовтня 2017 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147 [2], яким не просто змінено норми процесуальних кодексів, а надано суттєвий позитивний поштовх до вирішення низки проблем, на існуванні яких наголошувалось експертами та науковцями протягом багатьох років (різноманітні прогалини та колізії законодавства, які містили загрозу ефективному захисту прав, свобод та інтересів громадян). Законом змінено чинні правила розгляду справ у відповідних процесах, запроваджено низку абсолютно нових інститутів, у тому числі й категорії типових і зразкових справ у Кодексі адміністративного судочинства України [3]. Уже сьогодні, після року функціонування цих механізмів, можна зробити висновок про позитивне значення введення їх у дію, оскільки в нашій державі відбулась зміна сприйняття судової практики в суспільстві.

Питання зразкових і типових справ як нового механізму в адміністративному судочинстві є малодослідженим на науковому рівні, в силу того що воно є новелою вітчизняного законодавства й функціонує протягом порівняно незначного періоду часу. Саме тому сьогодні увагу його аналізу передусім приділяють різноманітні експерти та юристи. Серед дослідників цього та близьких до нього питань, виділимо таких як К.А. Бабенко, С.В. Банах, Ю.О. Буглак, В.В. Галушко, О.В. Глухан-

чук, М.В. Григор'єв, О.С. Дніпров, О.Ю. Дрозд, Ю.М. Дьомін, Д.В. Журавльов, І.В. Завальнюк, М.М. Клемпарський, С.О. Корєд, О.М. Кравченко, О.В. Кудрявцев, Я.В. Лазур, М.В. Лошицький, А.І. Оксютя, О.М. Олійник, Н.М. Оніщенко, С.С. Петров, Т.С. Подорожна, С.М. Прилипка, О.В. Прудивус, О.В. Рой, М.А. Самборська, Т.М. Северенчук, М.І. Соф'їн, К.І. Чижмарь тощо. Утім відсутність комплексних досліджень цього питання зумовлює необхідність звернення до його аналізу.

Мета статті – дослідження нормативно-правового регулювання типових і зразкових адміністративних справ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім підкреслимо, що можливість розгляду типових і зразкових справ сьогодні передбачена виключно в адміністративному судочинстві, тобто для інших процесів інститути типових і зразкових справ не є характерними. Експерти звертають увагу на те, що саме в адміністративних судах перебуває найбільша кількість типових справ, коли: 1) відповідачем є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи); 2) спір виник з аналогічних підстав; 3) спірні правовідносини регулюються одними нормами права; 4) позивачами заявлено аналогічні вимоги [4, с. 10]. Логічним є висновок, що такий стан має суттєвий негативний вплив на якість судочинства і строки розгляду. Саме тому запровадження інститутів зразкової й типової справи спрямоване передусім на зменшення навантаження на суддів. Інформація офіційного сайту Окружного адміністративного суду міста Києва свідчить про те, що середньостатистичне навантаження на суддю в ньому становить понад 100 справ і матеріалів на місяць, тоді як у середньому по Україні цей показник трохи перевищує 40. Тож прогнози щодо розвантаження судів за допомогою типових і зразкових справ є цілком обґрунтованими.

Також звернемо увагу на те, що використання типових і зразкових справ унеможливить різне застосування суддями норм матеріального права, як наслідок, ухвалення різних рішень в однотипних справах. Сьогодні для адміністративного судочинства є характерною відсутність єдиної практики, велика кількість скасованих рішень і, як наслідок, незабезпечення інтересів громадян в адміністративних справах.

У статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України [5] встановлено визначення понять «типові адміністративні справи» та «зразкова адміністративна справа». Так, типові адміністративні справи – це адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Із цієї дефініції можемо виділити такі особливості типових адміністративних справ:

1) у декількох адміністративних справах є один і той самий відповідач (представлений суб'єктом владних повноважень, виходячи зі специфіки адміністративного судочинства);

2) спір у декількох адміністративних справах, у яких різні позивачі, але однаковий відповідач, виник із однакових підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права;

3) позивачами в декількох адміністративних справах заявлено однакові вимоги до відповідача.

Інститут типових адміністративних справ сьогодні вже дійсно функціонує, а ті справи, що розглядаються чи вже були розглянуті натепер, містять ознаки, впроваджені законодавцем у визначену Кодексом адміністративного судочинства України [5] дефініцію.

У свою чергу, зразкова адміністративна справа – це типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення [5]. Така дефініція дає змогу зробити висновки щодо притаманності зразковим адміністративним справам таких специфічних особливостей:

1) вони є різновидом типових адміністративних справ;

2) провадження в зразкових адміністративних справах здійснюється Верховним Судом України, при цьому він виступає як суд першої інстанції;

3) результатом розгляду зразкової адміністративної справи є постановлення зразкового рішення.

Іншими словами, за наявності ознак типовості справи Верховний Суд приймає її до провадження в першій інстанції, в результаті прийняття відповідного рішення така справа стає зразковою. Інститут зразкових справ фактично становить упровадження в Україні інституту судового прецеденту, що є важливим, з огляду на те що він являє собою додаткове джерело права та значно сприяє вирішенню справ у разі наявності прогалин у праві чи відсутності правової норми, якою можна вирішити спір.

Провадження в типових і зразкових справах характеризуються притаманною виключно їм специфікою цієї процедури.

Так, типові справи загалом розглядаються як будь-які інші адміністративні справи, втім існують певні особливості, які зумовлюють їх специфіку. Передусім звернемо увагу на те, що частиною 6 статті 12 Кодексу адміністративного судочинства України [5] типові справи зараховано до справ незначної складності, а тому й саме провадження в таких справах характеризується простотою. Специфічні особливості провадження в таких справах пов'язуються передусім із їх співвідношенням зі зразковими справами. Зокрема, у статті 291 Кодексу адміністративного судочинства України [5] встановлено, що суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі. Специфіка цього моменту полягає в тому, що в разі прийняття Верховним Судом України такого рішення в подальшому воно буде взяте за основу для ухвалення рішення в типовій справі. Тому провадження в типовій справі підлягає відновленню з дня набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі. Під час ухвалення рішення в типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи. Якщо позивачі не згодні з прийнятим рішенням у типовій спра-

ві, на нього може бути подана апеляційна скарга. Відповідно, рішення суду апеляційної інстанції за наслідками перегляду типової справи може бути оскаржено в касаційному порядку виключно з таких підстав: 1) суд першої та (або) апеляційної інстанції під час вирішення типової справи не визнав її типовою справою та (або) не врахував правові висновки, викладені в рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи; 2) справа, в якій судом першої та (або) апеляційної інстанції ухвалено рішення з урахуванням правових висновків, викладених у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, не відповідає ознакам типової справи.

Отже, провадження в типових справах характеризується такими особливостями:

1) типові справи розглядаються в порядку, характерному для розгляду будь-яких інших справ у першій інстанції;

2) різновидом типових адміністративних справ є зразкова адміністративна справа;

3) провадження щодо типової справи може бути зупинене в разі відкриття Верховним Судом України провадження у відповідній зразковій справі;

4) у разі прийняття рішення у зразковій справі провадження в типовій відновлюється, у такому разі рішення по ній буде прийматися на основі рішення у зразковій справі;

5) рішення в типовій справі може бути оскаржене в установленому законом порядку.

Провадження у зразкових справах у цьому контексті є більш специфічним. Так, згідно зі статтею 290 Кодексу адміністративного судочинства України [5], якщо у провадженні одного чи декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції. Звернемо увагу на формулювання «кількість яких визначає доцільність ухвалення судового рішення». Тобто законодавчо не встановлено чітку кількість справ, наявність яких зумовлює потребу в ухваленні зразкового рішення. Логічним є висновок, що таких справ має бути більше ніж одна, а достатність кількості справ визначає сам суддя на власний розсуд.

У статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [5] також встановлено, що в поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразкової зазначаються підстави, з яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, у тому числі посилання на типові справи, а до подання додаються матеріали справи. Для вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі Верховний Суд може витребувати з відповідного суду (судів) матеріали типових справ. Вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі, відмову у відкритті провадження у зразковій справі, розгляд зразкової справи здійснюється колегією суддів Верховного Суду у складі не менше ніж п'ять суддів, визначених відповідно до вимог Кодексу. Питання про відкриття провадження у зразковій справі вирішується протягом 10 днів з дня надходження до Верховного Суду матеріалів зразкової справи й типових справ, якщо Верховний Суд витребував такі матеріали. Ухвала про відкриття Верховним Судом провадження у зразковій справі публікується на офіційному веб-порталі судової влади України, а також в одному із загальнодержавних друкованих засобів масової інформації не

пізніше ніж за десять днів до дати судового засідання для розгляду зразкової справи. В ухвалі про відкриття провадження у зразковій справі зазначаються: 1) найменування, склад суду, номер справи; 2) найменування та місцезнаходження відповідача; 3) стисла інформація щодо предмета й підстав зразкової справи; 4) ознаки типової справи; 5) дата, час і місце судового розгляду зразкової справи; 6) стисла інформація щодо правових наслідків судового рішення, ухваленого у зразковій справі; 7) порядок одержання заінтересованими особами рішення у зразковій справі та порядок його оскарження. З моменту опублікування оголошення вважається, що всі заінтересовані особи належним чином повідомлені про розгляд зразкової справи. Верховний Суд вирішує зразкові справи за правилами спрощеного позовного провадження. У рішенні суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, Верховний Суд додатково зазначає: 1) ознаки типових справ; 2) обставини зразкової справи, які зумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм; 3) обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі. Звернемо увагу на те, що рішення Верховного Суду у зразковій справі підлягає перегляду Великою Палатою Верховного Суду за правилами перегляду рішень в апеляційному порядку, визначеному цим Кодексом.

На підставі вищезазначеного сформулюємо такі ознаки процедури розгляду зразкових адміністративних справ:

1) типові адміністративні справи передаються на розгляд до Верховного Суду України, якщо справа підлягає розгляду як зразкова;

2) під час розгляду зразкових адміністративних справ розгляд типової справи зупиняється;

3) законодавчо не встановлено мінімальну кількість типових справ, розгляд яких є підставою для прийняття зразкового рішення;

4) необхідність розгляду зразкової справи має бути аргументована посиланням на інші типові справи;

5) зразкові справи вирішуються в порядку спрощеного позовного провадження;

6) рішення у зразковій справі може бути оскаржене в установленому законом порядку.

Висновки. Отже, у процесі дослідження нормативно-правового регулювання типових і зразкових адміністративних справ ми дійшли висновку щодо перспективності запровадження таких інститутів у вітчизняній правовій системі. Прийняття рішень у типових і зразкових справах дає змогу забезпечити

однакове застосування норм матеріального права судами, певною мірою сприяти запровадженню в Україні інституту судового прецеденту. Ризики ухвалення помилкових рішень у типових і зразкових справах до цих пір залишаються, втім набагато менші, ніж було до цього. Більше того, чинним Кодексом адміністративного судочинства України передбачено можливість оскарження судових рішень, а тому цілком високою є вірогідність ухвалення коректного рішення.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. 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. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2017. № 48. Ст. 436.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. С. 1358. Ст. 446.
4. Оксюта А. Рішення під копірку. *Закон і Бізнес*. 2017. № 11–12 (1361–1362). С. 10.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. С. 1358. Ст. 446.

Мьколаец В. А. Примерные и типовые дела как новый механизм в административном судопроизводстве

Аннотация. В статье проанализированы примерные и типичные дела как новый механизм в административном судопроизводстве. Раскрыто содержание примерных и типичных дел, выделены их характерные признаки. Проанализирована судебная практика административных судов Украины.

Ключевые слова: примерные дела, типичные дела, административное судопроизводство, административные дела.

Mykolaiets V. Exemplary and typical cases as a new mechanism in administrative legal proceedings

Summary. Exemplary and typical cases as a new mechanism in administrative legal proceedings are analyzed in the article. The contents of exemplary and typical cases are revealed, their characteristic features are distinguished. The judicial practice of administrative courts of Ukraine is analyzed.

Key words: exemplary cases, typical cases, administrative proceedings, administrative affairs.