

РОЗДІЛ 3 «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО»

УДК 342.9

Миколаєць В. А.,
кандидат юридичних наук,
докторант МАУП

БОЛГАРСЬКИЙ ДОСВІД ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗРАЗКОВИХ ТА ТИПОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті проаналізовано специфіку досвіду Болгарії щодо правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві. Виявлено особливості адміністративно-правового регулювання вказаної сфери. Сформульовано пропозиції щодо запозичення у національне законодавство позитивного досвіду Болгарії щодо правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: зразкові справи, типові справи, адміністративне судочинство, адміністративне законодавство, Болгарія.

In the article the specifics of Bulgaria's experience in the legal regulation of model and typical cases in administrative proceedings are analyzed. The peculiarities of administrative and legal regulation of the specified sphere are revealed. Proposals for borrowing from the national legislation the positive experience of Bulgaria on the legal regulation of model and typical cases in administrative justice are formulated.

Keywords: model cases, standard cases, administrative justice, administrative legislation, Bulgaria.

Вітчизняний законодавець, впроваджуючи інститути зразкових та типових справ в адміністративне судочинство, із самого початку ставив мету підтримки загальносвітових тенденцій до спрощення судочинства. Навіть на міжнародному рівні, у тому числі й в межах права Європейського Союзу, вже тривалий час порушуються питання реформування процесуального законодавства країн-учасниць у напрямі спрощених судових процедур як на рівні законодавства окремих країн-учасниць Європейського Союзу, так і на рівні законодавства Європейського Союзу загалом. Тому, в умовах активної європеїзації різних сфер в Україні та продовження реформування української судової влади, питання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві стали одними із тих, шляхом впровадження яких Україна здійснила спробу наблизитись до міжнародних стандартів процесуального законодавства держав-учасниць Європейського Союзу.

Із урахуванням того, наскільки прогресивним є запровадження механізмів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, поки що кількість наукових праць, присвячених глибокому вивченню зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції, є мінімальною. Це можна пояснити із однієї сторони, новизною даних інститутів. Із огляду на те, що їх було впроваджено лише декілька років тому, кількість відповідних наукових досліджень є дуже низькою, а деякі питання, зокрема напрями запозичення зарубіжного досвіду, взагалі залишились поза увагою дослідників. Із іншої сторони, на рівень наукової уваги до даного питання також вплинула відсутність офіційних перекладів зарубіжних законодавчих актів з адміністративної юстиції. Серед дослідників зарубіжних моделей механізму зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві відзначимо внесок таких, як: С.В. Боднар, М.А. Бояринцева, О.Н. Ведерникова, А.В. Журавльов, В.В. Ільков, І.А. Качур, І.В. Мирончук, Л.І. Пахолок, В.Б. Пчелін, А.О. Селіванов, Т.Г. Стрілець, А.О. Черникова, В.І. Шишкін. Але в той самий час варто враховувати те, що праці перелічених авторів були присвячені більш загальним питанням адміністративного судочинства, які у тому числі стосувались й інститутів зразкових та типових справ. Також із даного приводу варто зазначити, що впровадження даних механізмів в Кодексі адміністративного судочинства України [1] не применшило актуальності наукових досліджень зарубіжних моделей, а навпаки, надало таким дослідженням нового значення. Зарубіжний досвід функціонування механізмів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві має вивчатись і надалі з метою вдосконалення чинного

законодавства, практики його застосування, продовження процесу приведення існуючої правової системи до міжнародних стандартів.

Ще однією державою, досвід якої у правовому регулюванні зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві варто було б проаналізувати, є Болгарія. Актуальність звернення до аналізу законодавства цієї держави обумовлена наступними підставами. По-перше, соціалістичне минуле України та Болгарії. Остання хоча й не була складовою Союзу Радянських Соціалістичних Республік, проте Болгарія мала міцні відносини із цією державою, і у ній також було встановлено комуністичний режим. По-друге, 1 січня 2007 року Болгарія вступила до Європейського Союзу, тобто реалізувала ту ціль України, яка на даний момент є ключовою. По-третє, Україна та Болгарія мають схожі правові системи, що обумовлює зручність запозичення досвіду одна в одній. По-четверте, інститут типових справ в адміністративному судочинстві відрізняється від того, який на даному етапі функціонує в Україні, а також відрізняється від проаналізованої нами литовської моделі. А тому, на нашу думку, в рамках нашого дослідження доречно звернути увагу на те, якою могла би бути модель типових справ в адміністративному судочинстві в нашій державі, якби вітчизняний законодавець скористався досвідом Болгарії.

Правове регулювання типових справ в адміністративному судочинстві Болгарії здійснюється нормами Адміністративно-процесуальним Кодексом Болгарії від 12.07.2006 року [2]. Як відзначається у науковій літературі, специфіка регулювання типових справ у цій державі обумовлена тим, що статтею 136 даного нормативно-правового акту визначено ознаки типових справ [3, с. 142]. Зміст даної статті передбачає, що у разі, якщо у справі беруть участь більше 10 осіб з однаковими позовними вимогами, і які при цьому не були представлені адвокатом, суд може зобов'язати їх у розумний строк призначити спільного представника. У разі, якщо такі особи не призначають адвоката, суд самостійно призначає для них представника. Якщо сторони все ж призначають свого представника, повноваження державного представника припиняються. У свою чергу, якщо сторони користуються послугами державного представника, витрати за його послуги несе адміністративний орган, у разі, якщо визнає його дії неправомірними. Із даного положення можна зробити наступні висновки щодо типовості справ в адміністративному судочинстві Болгарії: по-перше, це справи, у яких 10 чи більше осіб пред'являють позовні вимоги до одного й того ж суб'єкта публічно-правових відносин; по-друге, у позивачів має бути спільний представник; по-третє, позовні вимоги усіх позивачів розглядаються як одна справа; по-четверте, у разі, якщо позивачі не приходять до згоди щодо призначення спільного представника, його призначає держава, а витрати за його діяльність несе суб'єкт публічно-правових відносин у разі визнання його вини у процесі вирішення спору.

Отже, специфіка типових справ в адміністративному судочинстві Болгарії, у порівнянні із типовими справами в адміністративному судочинстві України, проявляється у наступному:

1) в адміністративно-процесуальному законодавстві Болгарії не визначається термін «типові справи» чи синонімічні йому терміни, проте окремі адміністративні справи мають ознаки типових справ;

2) типовість справ визначається не кількістю окремих справ із тими самими відповідачами та позовними вимогами, а кількістю позивачів з однаковими позовними вимогами;

3) в адміністративно-процесуальному законодавстві Болгарії [2], на відміну від Кодексу адміністративного судочинства України [1], чітко визначено мінімальну кількість позивачів з однаковими позовними вимогами, необхідну для розгляду справи як типової;

4) в таких справах інтереси усіх позивачів мають бути представлені одним представником, обраним ними самостійно, або ж призначеним державою, у разі, якщо вони не дійшли згоди щодо його вибору.

На нашу думку, окремі моменти із болгарського досвіду могли би бути використані вітчизняним законодавцем, не зважаючи на те, що сутність типових справ в обох державах все ж відрізняється. В першу чергу, на нашу думку, варто звернути увагу на наступні моменти. Передусім, як і неодноразово раніше у даній роботі, відзначимо необхідність чіткого встановлення в Кодексі адміністративного судочинства України [1] мінімальної кількості типових справ для ухвалення зразкового рішення. У Болгарії обов'язковою є наявність десяти позивачів з однаковими позовними вимогами, і на нашу думку, така чисельність є цілком виправданою. Іншим важливим моментом є те, що усі позови з однаковими позовними вимогами до одного й того самого відповідача об'єднуються в одну справу, а інтереси усіх позивачів представляє один і той самий представник. Таке правило не має бути єдиним можливим, адже типові справи можуть

розглядатись у різні проміжки часу. Але разом із тим у чинному законодавстві варто передбачити можливість об'єднання різних типових справ, які одночасно перебувають у провадженні одного чи різних судів, у яких позивачами звернено аналогічні позовні вимоги до того ж самого відповідача. Це могло б значно спростити провадження у таких справах, а також частково розвантажити суди. Більше того, у такій типовій справі може бути прийнято рішення із урахуванням висновків Верховного Суду у зразковій справі, і в такому разі розгляд таких справ буде спрощено ще більше. У такій справі може виникнути проблема із тим, який суд має розглядати подібну справу. Згідно зі статтею 25 Кодексу адміністративного судочинства України [1], «адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача». На нашу думку, у такій «об'єднаній» справі, справа має розглядатись адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, адже позивачі можуть проживати у різних містах, а перебування відповідача у адміністративних спорах є стабільним.

Тому, із урахуванням досвіду Болгарії, пропонуємо доповнити статтю 290 Кодексу адміністративного судочинства України [1] нормою наступного змісту:

«[...] Якщо у провадженні одного чи декількох судів одночасно перебувають типові справи, у яких десятьма чи більше позивачами звернено аналогічні позовні вимоги до того ж самого відповідача, такі справи можуть бути об'єднані в одну та розглядатись адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

Об'єднання справ, у яких десятьма чи більше позивачами звернено аналогічні позовні вимоги до того ж самого відповідача, здійснюється за клопотанням учасника справи або за ініціативою суду [...].»

Отже, серед напрямів запозичення досвіду європейських держав у правовому регулюванні зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, нами виділено наступні:

- впровадження інституту преюдиційного запиту;
- визначення мінімальної кількості типових адміністративних справ, необхідних для відкриття провадження у зразковій справі;
- впровадження можливості оскарження ухвали суду про призупинення розгляду типової справи для її розгляду у порядку зразкової.
- регламентація розгляду типової справи яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, у порядку спрощеного позовного провадження;
- визначення можливості об'єднання кількох типових адміністративних справ в одну, якщо у провадженні одного чи декількох судів одночасно перебувають типові справи, у яких десятьма чи більше позивачами звернено аналогічні позовні вимоги до того ж самого відповідача.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005 р. № 35. 35-36. 37. стор. 1358. стаття 446.
2. Адміністративнопроцесуален кодекс. В сила от 12.07.2006 г. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2135521015> (дата звернення 29.12.2009 року)
3. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України: дис. ... кандид. юрид. наук : 12.00.07; Київський міжнародний університет, Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України; наук. керівник Савченко Л.А. Київ, 2018. 225 с.