

## ІНСТИТУТ ТИПОВИХ ТА ЗРАЗКОВИХ СПРАВ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

### INSTITUTE OF TYPICAL AND EXEMPLARY CASES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Малець М.Р., к.ю.н.,

доцент кафедри адміністративного та інформаційного права

Національний університет «Львівська політехніка»

У статті проаналізовано специфіку правового регулювання зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві у вітчизняному законодавстві, а також проаналізовано особливості правового регулювання інституту зразкових та типових справ у європейських країнах.

За мету статті взято дослідження нормативно-правового регулювання типових та зразкових справ в адміністративному судочинстві.

Однією з умов побудови сильно демократичної держави є вдосконалення судочинства, зокрема впровадження нових інститутів, з урахуванням досвіду європейських держав. Саме проаналізувавши досвід європейських країн прийшло усвідомлення необхідності введення у вітчизняну правову механізм типових та зразкових справ.

Наразі інститут типових та зразкових справ представлений лише нормами Кодексу адміністративного судочинства України. Слід зазначити, що такий стан речей є цілком зрозумілим та виправданим. Це пов'язано з тим, що ймовірність виникнення подібних правових спорів між приватними особами та суб'єктами владних повноважень є надзвичайно високою. Суб'єкти владних повноважень застосовують часто застосовують одні й ті самі норми права до різних осіб. Саме таке застосування може ґрунтуватися на хибному сприйнятті загальнообов'язкових норм, що в подальшому може призвести до порушення прав осіб або примусу до реалізації їхніх прав.

Через специфіку спорів, які виникають в адміністративному судочинстві, виникає необхідність у їх швидкому вирішенні. Саме тому застосування типових та зразкових можна забезпечити необхідну ефективність та оперативність, адже рішення у зразковій справі вказує на певні орієнтири, на які судді, що в майбутньому будуть розглядати справу повинні обов'язково зважати. Це свого роду рекомендація відповідно до якої суддя зобов'язаний вирішити справу, що характеризується ознаками типовості. Також існування інституту типових та зразкових справ повинен забезпечити існування єдиної судової практики.

Механізм зразкових і типових справ в адміністративному судочинстві базується на інституті пілотних рішень Європейського суду з прав людини. З моменту винесення першого пілотного рішення використання цієї системи було спрямоване насамперед на зменшення навантаження на суди та суддів. Також запровадження інституту типових та зразкових справ повинен зменшити навантаження на суди та суддів.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративна справа, типова справа, зразкова справа, адміністративне законодавство.

The article analyzes the specifics of the legal regulation of exemplary and typical cases in administrative proceedings in domestic legislation, as well as the peculiarities of the legal regulation of the institute of exemplary and typical cases in European countries.

One of the conditions for building a strong democratic state is the improvement of the judiciary, in particular the introduction of new institutions, taking into account the experience of European states. It was after analyzing the experience of European countries that the realization of the need to introduce typical and exemplary cases into the domestic legal mechanism came.

Currently, the institute of typical and exemplary cases is represented only by the norms of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. It should be noted that this state of affairs is completely understandable and justified. This is due to the fact that the probability of such legal disputes between private individuals and subjects of authority is extremely high. Subjects of authority often apply the same norms of law to different persons. Such an application may be based on a misunderstanding of generally binding norms, which may subsequently lead to a violation of the rights of individuals or coercion to exercise their rights.

Due to the specificity of disputes that arise in administrative proceedings, there is a need for their quick resolution. That is why the use of typical and exemplary cases can ensure the necessary efficiency and effectiveness, because the decision in an exemplary case indicates certain guidelines, which judges who will consider the case in the future must necessarily take into account. This is a kind of recommendation according to which the judge is obliged to decide a case characterized by signs of typicality. Also, the existence of the institute of typical and exemplary cases should ensure the existence of a uniform judicial practice.

The mechanism of exemplary and typical cases in administrative proceedings is based on the institution of pilot decisions of the European Court of Human Rights. Since the first pilot decision, the use of this system has been primarily aimed at reducing the burden on courts and judges. Also, the introduction of the institute of typical and exemplary cases should reduce the burden on courts and judges.

**Key words:** administrative proceedings, administrative case, typical case, exemplary case, administrative legislation.

Конституція України встановила пріоритет захисту прав та свобод людини і громадянина, що зумовило постійне вдосконалення національного системи правосуддя. Вдосконалення судочинства шляхом введення нових інститутів, які наявні в європейських країнах, є одним з основних завдань, що поставлені перед державою. На прикладі «пілотних рішень» Європейського суду з прав людини було розроблено механізм зразкових та типових справ, запровадження якого зумовило оновлення процесуальних норм. Впровадження нового інституту в адміністративне судочинство мало на меті спрощення судочинства, тим самим Україна здійснила спробу наблизитися міжнародних стандартів процесуального законодавства держав-членів Європейського Союзу.

Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147-VIII [1], прийнятий 3 жовтня 2017 року, не тільки змінив норми процесуальних нормативно-правових актів, а й підштовхнув до вирішення ряду проблем, про існування яких

неодноразово протягом багатьох років наголошувалося науковцями та експертами (зокрема, колізії та прогалини у законодавстві, що створювали загрозу для ефективного захисту прав, свобод та інтересів людини та громадянина). Закон змінив чинні на той час правила розгляду справ у відповідних процесах, а також запровадив ряд нових інститутів, зокрема, у Кодексі адміністративного судочинства України (далі по тексту – КАСУ) – категорії типових та зразкових справ.

Варто насамперед зазначити, що розгляд типових та зразкових справ передбачений сьогодні лише у адміністративному судочинстві, тобто для інших процесів інститут типових та зразкових справ не є характерним. За словами експертів, це зумовлено тим, що найбільша кількість типових справ перебуває саме в адміністративному судочинстві. До таких справ відносять справи, коли: 1) спірні правовідносини регулюються одними правовими нормами; 2) спір виник з аналогічних підстав; 3) відповідачем є один і той самий суб'єкт владних повноважень чи його відокремлені структурні підрозділи; 4) позивачі заявили аналогічні вимоги. Такі ситуації негативно впли-

вають на якість судочинства та строки розгляду справ, а впровадження інститутів зразкових та типових справ було спрямоване на зменшення навантаження судів та суддів [2, с. 117].

У статті 4 КАСУ дані визначення понять «типові адміністративні справи» та «зразкова адміністративна справа». Відповідно до цієї статті типовими адміністративними справами є адміністративні справи, в яких: відповідачем є один і той самий суб'єкт владних повноважень чи його відокремлений підрозділ, спір виник з аналогічних підстав, відносини регулюються одними і тими самими нормами права, а позивачами були заявлені аналогічні вимоги [3]. Отже, типові адміністративні справи характеризуються такими особливостями: 1) у декількох адміністративних справах відповідачем може бути один і той самий відповідач (суб'єкт владних повноважень, його відокремлений структурний підрозділ); 2) спір у справах, в яких різні позивачі, але відповідач однаковий, виник з однакових підстав, які регулюються однаковими правовими нормами; 3) у декількох адміністративних справах позивачі заявили однакові вимоги до відповідача [2, с. 118].

Зразковою адміністративною справою є типова адміністративна справа, яка прийнята до провадження Верховним Судом України як судом першої інстанції з метою постановлення зразкового рішення [3]. Ця дефініція дає можливість виділити такі специфічні особливості, які притаманні зразковим справам: 1) зразкові справи є різновидом типових адміністративних справ; 2) зразкові адміністративні справи розглядаються Верховним Судом України як судом першої інстанції; 3) у результаті розгляду зразкових справ Верховний Суд постановляє зразкові рішення [2, с. 118]. Слід зауважити, що прийняття Верховним Судом рішення у зразковій справі фактично є формуванням висновку Верховного Суду стосовно правильного застосування правових норм у вирішенні типових спорів, що виникають з однакових підстав, у відносинах, які регулюються одними нормами права, відповідачем в яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень чи його відокремлений структурний підрозділ, а позивачі заявили аналогічні вимоги [4, с. 137].

Варто також наголосити, що провадження в типових та зразкових адміністративних справах здійснюється з дотриманням специфічної процедури, притаманної виключно їм.

Типові адміністративні справи розглядаються як і будь-які інші адміністративні справи, але з деякими особливостями. В першу чергу слід звернути увагу на те, що типові справи віднесені до справ незначної складності, і тому провадження характеризуються простотою. Специфічною ознакою провадження в таких справах є те, що суд, який розглядає таку справу, має право зупинити провадження або за власною ініціативою, або за клопотанням учасника справи в тому випадку, коли Верховний Суд відкрив провадження у відповідній зразковій справі. Провадження підлягає відновленню з дня, коли зразкове рішення у відповідній справі набрало законної сили. Під час ухвалення рішення в типовій адміністративній справі, що відповідає характеристикам, зазначеним в рішенні Верховного Суду у результаті розгляду зразкової справи, суд повинен врахувати правові висновки, що виклав Верховний Суд. У випадку незгоди позивача з рішенням суду у типовій адміністративній справі, він може подати апеляційну скаргу на це рішення. Так само рішення апеляційної інстанції у типовій адміністративній справі може бути оскаржене у касаційному порядку, але тільки за таких підстав: суд першої та/або апеляційної інстанції не визнав таку справу типовою та/або не врахував правових висновків Верховного Суду у відповідній зразковій справі; справа, в якій вже судом першої та/або апеляційної інстанції було ухвалено рішення з врахуванням правових висновків Верховного Суду у відповідній зразковій справі, не відповідає ознакам типової адміністративної справи (стаття 291 КАСУ) [3].

Що стосується провадження у зразкових адміністративних справах, то воно характеризується ще більшою специфікою. Згідно зі статтею 290 КАСУ у випадку, коли у провадженні одного чи кількох судів перебувають типові адміністративні справи в достатній для доцільності ухвалення зразкового рішення кількості, суд, що розглядає одну чи більше таких справ, має право звернути до Верховного Суду України з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції. Варто звернути увагу на те, що законодавчо не встановлено точну кількість справ, розгляд яких зумовлює необхідність в ухваленні зразкового рішення. З цього можемо зробити висновок, що таких справ має бути більше одної, достатню кількість визначає суддя на власний розсуд [2, с. 118].

Суд у поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразкової зазначає підстави, з яких він вважає, що вказана справа має бути розглянута як зразкова, при цьому посилаючись на типові адміністративні справи та долучаючи до подання матеріали справи. При вирішенні питання щодо відкриття провадження у зразковій справі Верховний Суд має право витребувати матеріали типових справ з відповідного суду (судів). Вирішує питання про відкриття провадження у зразковій справі та розглядає її колегія суддів (не менше п'яти) Верховного Суду. Протягом 10 днів з дня надходження подання та матеріалів справи вирішується питання про відкриття провадження у зразковій справі. Розгляд зразкової справи відбувається за правилами спрощеного позовного провадження з урахуванням особливостей розгляду даного виду справ. Ухвала про відкриття провадження у зразковій адміністративній справі публікується на офіційному веб-порталі судової влади та в одному з державних друкованих ЗМІ не пізніше ніж за 10 днів до дати судового засідання з розгляду справи. В ухвалі про відкриття провадження вказується: найменування, склад суду та номер справи; найменування та місцезнаходження відповідача; коротка інформація стосовно предмету та підстав справи; ознаки типової адміністративної справи; дата, час та місце розгляду зразкової справи; коротка інформація стосовно правових наслідків зразкового рішення; порядок отримання зацікавленими особами зразкового рішення та порядок його оскарження. В ухваленому за результатами розгляду зразкової справи рішенні Верховний Суд також зазначає ознаки типових справ, обставини зразкової справи, що зумовлюють типове застосування матеріальних правових норм та порядок їх застосування, а також обставини, які можуть спричинити інше застосування матеріальних правових норм, ніж у зразковій адміністративній справі. Перегляд зразкового рішення у апеляційному порядку здійснює Велика Палата Верховного Суду [3].

Важливо, що інститут зразкових справ свідчить про впровадження в Україні інституту судового прецеденту, який являє собою додаткове джерело права та сприяє вирішенню справ в разі наявності прогалин чи колізій у праві або ж відсутності норми права, що може вирішити спір. Визнання за Верховним Судом права на створення судового прецеденту свідчить про розвиток України як соціальної, правової держави, оскільки змінюється сприйняття права та судової практики у суспільстві спір [5, с. 287]. Станом на сьогоднішній день Верховний Суд вже виніс рішення у 21 зразковій справі [6].

Однак інститут типових та зразкових справ має і певні недоліки. Серед яких важливим є те, що досі не визначено мінімальну кількість адміністративних справ для визначення їх типовими, а це спричиняє певну невизначеність в ухваленні відповідних рішень. Огляд практики Верховного Суду з розгляду зразкових справ говорить про те, що достатньою кількістю для розгляду адміністративної справи по суті як зразкової є наявність більше 12 типових справ [7, с. 75]. Також можуть виникати проблеми при вирішенні питання чи є певна справа типовою і та чи підлягає застосуванню під час винесення рішення Верховним Судом за зразковою справою.

Отже, незважаючи на певні недоліки, інститут типових та зразкових справ є однією з головних та цікавих новел адміністративного судочинства. Його впровадження свідчить про появу в Україні судового прецеденту, а також

впливає на забезпечення єдності судової практики. Цей інститут дав змогу істотно знизити навантаження суддів та зробив розгляд адміністративних спорів швидшим та ефективнішим.

#### ЛІТЕРАТУРА

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>.
2. Миколаєць В. А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2018. № 36. Том 1. С. 117–119.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Карпушова К. Г. Рішення Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи: впровадження судового прецеденту в правову систему України. *Юридичний бюлетень*. 2017. Вип. 5 (5). С. 136–140.
5. Параниця С. П., Тищенко К. М. Реформування як виклик часу: зразкова та типова справи – новели в Кодексі адміністративного судочинства України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 6. С. 286–288.
6. Зразкові справи, Верховний суд України. Судова влада України. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/zrazkova-sprava/](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/).
7. Крусян А. Кодекс адміністративного судочинства України як джерело адміністративного процесуального права: інновації та проблеми. *Юридичний вісник*. 2019. № 3. С. 70–77.