

УДК 342.9

ТИПОЛОГІЗАЦІЯ СПОРУ В СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ НОВЕЛ КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

В'ячеслав ТИЛЬЧИК,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено аналіз типологізації спору у сфері публічно-правових відносин як новели Кодексу адміністративного судочинства України. Закцентовано увагу на поняттях «типова справа» та «зразкова справа» процесуальну новелу, розроблену на підставі практики так званих «пілотних рішень» Європейського суду з прав людини. Поряд із наведеним, наголошено на відокремленості (автономності) здійснення реформування судового адміністративного процесу від іншої процесуальної форми – процедурної. У концептуальному плані більш доцільним видається формування правозастосовної практики суб'єктів владних повноважень в аналогічний спосіб. Означене надасть можливість, передусім стабілізувати практику вирішення адміністративних справ, а вже у подальшому сформулювати поняття, що кореспондуватимуться. Мова йде про формування, принаймні передумов узагальнення практики діяльності публічної адміністрації у формі типових та зразкових адміністративних справ у разі відсутності належної правової процедурної визначеності конкретної діяльності, або її недостатньої визначеності. Такий ракурс може слугувати підмогою до формування чітких правил адміністративної процедури в діяльності уповноважених органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, враховуючи при цьому різноманітність форм діяльності, її особливості.

Ключові слова: адміністративне судочинство, спори у сфері публічно-правових відносин, адміністративна справа, публічна адміністрація, судовий процес.

CLASSIFICATION OF DISPUTE IN THE FIELD OF PUBLIC AND LEGAL RELATIONS IN THE CONTEXT OF NOVELS OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEDURE OF UKRAINE

Viacheslav TYLCHYK,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Professor at the Department of Administrative Law and Process and Customs Security
University of State Fiscal Service of Ukraine

SUMMARY

The article analyzes the typology of the dispute in the field of public relations as a novelty of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. Emphasis is placed on the concept of "typical case" and "exemplary case" procedural novel, developed on the basis of the practice of the so-called "pilot decisions" of the European Court of Human Rights. Along with the above, the emphasis is placed on the separation (autonomy) of the reform of the judicial administrative process from another procedural form - procedural. Conceptually, it seems more appropriate to form the law enforcement practice of the subjects of power in a similar way. This will provide an opportunity, first of all, to stabilize the practice of resolving administrative cases, and in the future to form concepts that will correspond. It is a question of formation, at least of preconditions of generalization of practice of activity of public administration in the form of standard and exemplary administrative cases in case of absence of proper legal procedural definition of concrete activity, or its insufficient definition. Such a perspective can serve as a lift to the formation of clear rules of administrative procedure in the activities of authorized bodies of executive power, local self-government and other entities, taking into account the variety of forms of activity, its features.

Key words: administrative proceedings, disputes in the field of public law relations, administrative case, public administration, litigation.

Питання оновлення адміністративного процесуального законодавства опосередковані проведенням чергової «хвилі» судової реформи в Україні. Так, неодноразово наголошувалося на прийнятті нормативно-правових актів, якими внесено зміни до діючого процесуального законодавства, при цьому дещо змінено структуру процесуальних кодексів та впроваджено нові поняття. Виключенням не став і КАС України. Вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин є об'єктом наукового фокусу Ю.П. Битяка, В.Т. Білоуса, В.М. Бевзенка, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, О.П. Рябченко, та інших, праці яких стали науковим орієнтиром для теоретичного

переосмислення існуючих проблем у сфері захисту прав, свобод та законних інтересів людини громадянина засобами адміністративного судочинства.

Наголошуючи щодо необхідності продовження реформування процесуального законодавства, оскільки ефективна судова система вимагає таких змін, Т. Подорожна вказує на першочерговість посилення професіоналізму суддів і якості вирішення публічно-правових спорів. На думку вченої, з якою варто погодитися, у зв'язку із аргументами наведеними вище, серед новел судової реформи, які спрямовані на єдність правозастосовної практики окремої уваги заслуговують категорії «зразкової» та «типової»

справи. Вказані категорії (інститути) поширюються лише на адміністративну юрисдикцію та покликані забезпечити ефективність, передбачуваність та однаковість судової практики [1].

Статтею 4 (частина 21) КАС України визначено, що типова адміністративна справа – це справа, відповідачем у якій 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 у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Частиною 22 статті 4 КАС України під зразковою адміністративною справою розуміється – типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення. У статтях 290 та 291 КАС України розкриваються особливості провадження у даних видах справ [2].

У наведених вище нормативно визначених (в КАС України) поняттях йдеться про процесуальну новелу, розроблену на підставі європейської практики так званих «пілотних рішень» Європейського суду з прав людини, а саме процедуру розгляду зразкових справ. Відтак суд, який розглядає як мінімум одну типову справу, кількість яких у провадженні одного або декількох адміністративних судів визначає доцільність ухвалення «зразкового» рішення, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції відповідно до частини четвертої статті 22 КАС України. Зразкові справи здебільшого стосуються розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сферах «очищення влади», видачі паспортів, пенсійного забезпечення, тощо [2].

Автори Науково-практичного коментарю КАС України наголошують на тому, що по-суті, за допомогою інституту «пілотного» судового рішення на національному рівні можна вирішити існуючі повторювані та «хронічні» структурні проблеми, що являють собою підґрунтя порушень; забезпечити невідкладний та належний судовий розгляд, єдність правозастосовної практики; зменшити навантаження на суддів, прискорити розгляд і вирішення типових адміністративних справ; оптимізувати ефективність виконання судових рішень. При встановленні можливості відкриття провадження у зразковій справі (171 КАС України), відмову у відкритті провадження, розгляд зразкової справи (Глава 6 Розділу 2 КАС України) діє колегія суддів Верховного Суду у складі не менше 5 суддів, визначених на підставі статей 18, 31 КАС України. Продовжуючи аналіз особливостей процедури вирішення такого виду справ, наводяться спеціальні строки й інші особливості відкриття та здійснення провадження [3, с. 787].

Оцінюючи положення частини 3 статті 291 КАС України, окремими вченими звертається увага на те, що при ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд повинен враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені за результатами розгляду зразкової справи. Окремо варто додати, що суд має право зупинити провадження у справі в разі розгляду типової справи й оприлюднення повідомлення Верховного Суду про відкриття провадження у зразковій справі – до набуття законної сили рішенням Верховного суду. Відтак, робиться висновок про відсутність необхідності в апеляційному та касаційному оскарженні рішень, які будуть ухвалені судами першої інстанції за наслідками розгляду типових справ з урахуванням таких правових висновків Верховного Суду, прийнятих за результатами розгляду зразкової справи. Причому, констатується, що загалом розгляд великої кількості типових справ помітно

прискориться, оскільки судам, які розглядають ці справи знадобиться менше часу для прийняття рішень [1].

Вважаємо, що такий висновок у більшій мірі стосується положень КАС України про перегляд рішень Верховного Суду у зразкових справах, оскільки відповідно частини 9 статті 290 КАС України рішення Верховного Суду у зразковій справі може бути оскаржене *лише* (курсив – В.Т.) в апеляційному порядку відповідно до Глави 1 Розділу 3 КАС України. Судом апеляційної інстанції у такому випадку виступає Велика Палата Верховного Суду (частина 3 статті 292 КАС України) [2]. Остання норма КАС України сформована з урахуванням практики діяльності ЄСПЛ. Однак попри наявну практику, у межах національних правових систем (зокрема судочинства), її реалізація суттєво обмежує застосування принципів забезпечення права на апеляційний перегляд справи та забезпечення права на касаційний оскарження судового рішення ... (далі за текстом пункту 6 частини 3 статті 2 КАС України) у зразкових справах.

Розвиток інституту вказаних справ (типових і зразкових) може гальмуватися у зв'язку із наявністю низки невирішених проблем. По-перше, у теоретичному змісті формування поняття, їх сутнісне наповнення перебуває у площині встановлення співвідношення понять справа та спір, оскільки не доцільно їх вживати як рівнозначні. Більше того, так звана «універсальність» ознак терміну «адміністративна справа» не дає чітке уявлення про предмет судової діяльності адміністративного суду, оскільки спори у сфері публічно-правових відносин виникають не лише у сфері адміністративно-правових відносин. Як зазначалося, розв'язання «адміністративної справи» опосередковується не лише спором, а іншим видом відносин – безспірним. По-друге: адміністративна справа, у першу чергу вирішується суб'єктом владних повноважень. Така діяльність здійснюється у правовій формі – процедурній (яка нині, як зазначалося нормативно ще не сформована), відповідно, адміністративна справа вирішується *саме* (курсив – В.Т.) суб'єктом владних повноважень з урахуванням специфічних способів та прийомів притаманним таким суб'єктам. Твердження про те, що адміністративний суд вирішує «адміністративну справу» означає ідентифікацію предмету судової діяльності як предмет діяльності суб'єкта владних повноважень. Більше того, ґрунтуючись на такій ідеї можливо припуститися помилкових висновків (які вже відомі вітчизняній науці), що адміністративний суд здійснює діяльність за характером ідентичну діяльності суб'єктів державного управління (адміністрування).

Прикладом проблеми термінологічної невизначеності є використання термінів «типова справа» та як аналогічного в даному контексті – «типовий спір», «зразкова справа» – «зразковий спір». Наслідком такої ситуації є те, що прийняття до розгляду як зразкової та прийняття рішення у справі Верховним Судом не створює прямих юридичних наслідків для суб'єктів владних повноважень, які вирішували справи, що були підґрунтям висновків про їх масовість (типовість). Відтак, узагальнення судової практики з вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин шляхом формування (прийняття рішень, визнання) справ як типових і зразкових та необхідність врахування останніх судами нижчих інстанцій є цінними виключно для суду. Тому, вказаний інститут хоча і покликаний розвантажити суди, однак вважаємо, що з урахуванням вказаних проблем суттєвого ефекту досягти буде вкрай складно.

Черговою проблемою є відсутність чітких ознак типових справ, які ще мають бути сформовані Верховним Судом. Як зазначається в окремих публіцистичних матеріалах, перелік ознак та загалом практика визначення справ як типових і застосування висновків зразкових справ забезпечуватиме сталість загалом судової практики.

Приналежно до спорів, якщо висновки зразкової справи виявляються негативними для сторони, у зв'язку із чим особливе значення матимуть коректність і повнота визначення ознак типовості справ Верховним Судом, можливість і системність їх застосування. Таким чином, недоліком недоопрацьованості правового регулювання наведеного інституту є ризик прийняття великої кількості рішень з урахуванням типових і зразкових справ судами першої інстанції, які у майбутньому складно буде змінити чи переглянути загалом [1].

Ризик, пов'язаний із порушенням прав, свобод і законних інтересів у ракурсі прагнення до забезпечення сталості судової практики у формі впровадження так званого процесу «типологізації» виникає у зв'язку із дещо помилковим отождошенням такої діяльності із прецедентом. Складно заперечувати факт спільності та походності ознак вказаних понять. Однак, новелізація процесуального законодавства, яка покликана розвантажити адміністративні суди може створити (і очевидно створить) зворотній ефект. Позитивні очікування від правореалізації можуть нівелюватися масовістю справ, які потребують типологізації, що відповідно вплине на ефективність розгляду справ Верховним Судом. Реалізація права на звернення до Верховного Суду судами нижчих інстанцій з метою прийняття рішення в окремих справах та визначення їх як типових чи зразкових, може «паралізувати» роботу окружних та апеляційних адміністративних судів, враховуючи положення про можливість зупинити провадження у типовій справі до прийняття рішення Верховним Судом.

Наведені аргументи підтверджуються побоюваннями окремих вчених. Так, А. Оксюта зазначає, що у чинній редакції КАС України не вказано кількості типових справ, за якої доцільним є ухвалення зразкового рішення. На практиці це може призвести до неоднозначної позиції серед судів нижчих інстанцій та Верховного Суду щодо відкриття зразкового провадження. Наприклад, у першій редакції проекту № 6232 право на подання починало діяти з 10 типових справ, що перебувають на розгляді в одному або кількох адміністративних судах [4]. Відтак, чіткість визначення ознак і обсягу справ у процесі типологізації слугуватиме запорукою не лише забезпечення вирішення спору в найкоротший строк, а й підвищить ефективність відправлення правосуддя у даній сфері. Наведений висновок опосередковується вказаними законодавчими новелами, оскільки курс на розвантаження судів та вибір наведених правових засобів свідчать про центричність, тобто провідну роль суду (у даному випадку адміністративного) у не лише забезпеченні законності діяльності суб'єктів владних повноважень (публічної адміністрації), а й загалом в упорядкуванні публічно-правових відносин.

Однак, поряд із наведеною тезою проблематика типовості справ в адміністративному судочинстві не вичерпується, оскільки носить комплексний характер. Так, з урахуванням змін, внесених до КАС України щодо формування єдності судового процесу (пункт 6 частини першої КАС України) типовість справ опосередковується формою адміністративного судочинства (стаття 12 КАС України). Частина 2 наведеної статті регламентує призначення спрощеного позовного провадження для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи [2]. Термін типовість в ГПК України використано виключно для ідентифікації однотипності документів при витребуванні та оцінці їх судом як доказів (пункт 1 частини другої та частини третьої статті 81, частина третя статті 86 ГПК України [5]), аналогічне положення передбачене й ЦПК України (частина третя статті 89 «Оцінка доказів» ЦПК України [6]). Таким чином «типовість справ» визначається лише для потреб розван-

таження судів адміністративної юрисдикції, зважаючи на їх масовість.

Останнім часом рівень складності справ різко зріс, а тому окремими судами (на зборах суддів) прийнято рішення про визначення критеріїв складності справ та окремих матеріалів. Так, рішенням зборів суддів Ленінського районного суду міста Кропивницький затверджені наступні коефіцієнти: особливо складні справи: – особливо тяжкі злочини; – більше 10 підсудних; – більше 40 потерпілих; – вчинення злочину злочинною організацією; – більше 50 епізодів злочинів; – більше двох обвинувачених є неповнолітні особи; – більше 10 томів справи, складні справи: – тяжкі злочини. Інші коефіцієнти формуються за принципом спадання. Щодо коефіцієнтів складності справ та матеріалів, які розглядаються в порядку ЦПК України та КАС України то вони визначені з урахуванням складності правового регулювання окремих публічно-правових відносин та приватноправових відповідно (– спори про право власності та інші речові права, в тому числі про право власності на земельну ділянку; – спори про право інтелектуальної власності; – спори, що виникають із договорів; – спори про недоговірні зобов'язання, в тому числі про відшкодування шкоди; – спори про спадкове майно; – спори, що виникають із земельних правовідносин; – справи адміністративного судочинства, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування). До менш складних віднесені усі справи в адміністративному судочинстві, окрім тих, що віднесені до першого критерію. До нескладних – віднесені справи, пов'язані з окремими процесуальними діями (справи наказного провадження, клопотання при виконанні рішень інших іноземних судів в Україні, звернення про відновлення втраченого судового провадження, тощо) [7]. Аналізуючи перелік виділених критеріїв складності справ в окремих юрисдикціях варто вказати, що загалом зберігається підхід, за якого юрисдикція поширюється на усі спори та на кримінальне обвинувачення. Причому складність справи набором документів опосередковується лише у кримінальному процесі (судочинстві), в інших – складністю регулювання окремих відносин, у межах (сфері) яких виникають спори.

В КАС України обрано підхід, за якого типовими адміністративними справами є 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 у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Така типовість справ опосередковується пунктом два частини першої статті 4, у якій представлено загальні види спорів та частиною першою статті 19, а типи уточнюються відповідно кожного конкретного випадку [2].

Варто резюмувати, що метою визначення типовості справ є забезпечення єдності судової практики з вирішення спорів. Це означає, що формуються базові орієнтири для суддів щодо однакового підходу до встановлення обставин спору. Увага акцентується на особливостях спорів, а не на кількості судових рішень, ухвалених суддею (суддями) чи то процесуальних дій його учасників, судових засідань, тощо. Це можливо лише після постановлення рішення у «зразковій справі», відповідно до якої рішення суду містить ознаки типових справ, які в концентрованому вигляді формують ознаки зразкової справи. Це надає можливість визначення порядку типового застосування норм матеріального права, а також обставин, які можуть впливати на застосування норм матеріального права, інакше аніж так як представлено у рішенні у зразковій справі. Відтак, в КАС України варто вживати поняття «типовий спір» замість поняття «типова справа», оскільки поняття справа вживається як вирішений спір.

Існуюча ж сьогодні непорядкованість понятійного апарату у вказаному аспекті тягне наслідком різне тлумачення поняття «зразкова справа», як вирішеного по суті Верховним Судом типового спору, в результаті якого постановлено зразкове рішення. Пункт 22 частини першої також не містить вказівки щодо остаточного постановлення рішення у типовому спорі, оскільки під зразковою справою розуміється *типова справа* (типовий спір – курсив В.Т.), прийнята до провадження Верховним Судом, як судом першої інстанції, для постановлення зразкового рішення. Формулювання у такій спосіб поняття «зразкова справа» вказує на незавершеність діяльності, а тому й не сприяє однозначному розумінню сутності такого поняття. Поза увагою законодавця залишено положення щодо постановлення «зразкового рішення» у типовому спорі.

Аналіз змісту параграфу 3 «Розгляд типових та зразкових справ» КАС України дозволяє встановити, що зразкова справа визнається такою після постановлення відповідної ухвали Верховного Суду про відкриття провадження. Приналежно, що частиною шість статті 290 КАС України серед причин відмови у відкритті провадження зазначено про значні розбіжності у їх фактичних обставинах, які унеможливають прийняття для них зразкового рішення. В частинах один та два статті 291 КАС України наголошено на можливості зупинити провадження судом, який вирішує спір на період здійснення провадження Верховним Судом у зразковій справі та поновити його після постановки та набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі. Частиною третьою статті 291 передбачено обов'язок суду першої інстанції при ухваленні рішення у типовій справі (очевидно мова йде про зразкове рішення), яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи [2].

Варто вказати, що уникаючи використання терміну «зразкове рішення», законодавець передбачив очевидно й дещо інший результат розгляду зразкової справи, як постановлення іншого рішення, аніж зразкове. Попри наведений підхід, перелічені норми КАС України неузгоджені між собою, оскільки існує суворова вказівка законодавця щодо відмови у відкритті провадження з причин неможливості ухвалення зразкового рішення, яке відповідно створює правові наслідки (після набрання законної сили) для суду/судів першої інстанції. виправити наведену невідповідність можливо шляхом внесення змін до параграфу 3 КАС України, що регулює дані процесуальні правовідносини.

Наведені аргументи ілюструють не лише неузгодженість норм КАС України щодо ухвалення зразкового рішення, а й проблеми визначення поняття «зразкова справа». З урахуванням наведеного необхідно внести зміни до пункту 22 частини першої статті 4 КАС України та викласти її у такій редакції:

«22) зразкова справа – типова спір, прийнятий до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції, в результаті вирішення якого постановлено зразкове рішення».

Доцільність запропонованих змін опосередковується й судовою практикою. Так, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду розпочав формування практики щодо розгляду зразкових справ та ухвалення зразкових рішень. Станом на 1 травня 2019 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду розглянув 70 зразкових справ: ухвалив 13 рішень у зразкових справах, із яких 6 набрали законної сили; постановив 50 ухвал про відмову у відкритті провадження; постановив 3 ухвали про повернення подання про розгляд справи як зразкової [8, с. 4].

Поряд із наведеним, варто зацентувати увагу на відокремленості (автономності) здійснення реформування судового адміністративного процесу від іншої процесуальної форми – процедурної. У концептуальному плані більш доцільним видається формування правозастосовної практики суб'єктів владних повноважень в аналогічний спосіб. Це надасть можливість, передусім стабілізувати практику вирішення адміністративних справ, а вже у подальшому сформуванню поняття, що кореспондуватимуться. Мова йде про формування, принаймні передумов узагальнення практики діяльності публічної адміністрації у формі типових та зразкових адміністративних справ у разі відсутності належної правової процедурної визначеності конкретної діяльності, або її недостатньої визначеності. Саме вказаний ракурс може слугувати підмогою до формування чітких правил адміністративної процедури в діяльності уповноважених органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, враховуючи при цьому різноманітність форм діяльності, її особливості. Принаймні, означений вектор надасть теоретикам і практикам необхідний емпірично-інформаційний матеріал для здійснення спроби якісної уніфікації діяльності таких суб'єктів, а відтак і можливість класифікувати її за загальними та спеціальними критеріями.

Список використаної літератури:

1. Подорожня Т. Провадження за типовими (зразковими) справами потенційно значно впливає на забезпечення єдності судової практики. *Судово-юридична газета*. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/124220-zrazkovi-ta-tipovi-spravi-yak-noviy-mekhanizm-administrativnogo-sudochinstva>
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
3. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / За заг. ред. Р.С. Мельника. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 1030 с.
4. ОксютюА. Зразкові справи можуть обернутись як зменшенням навантаження, так і невинуватою тяганиною. *Закон і бізнес. Рішення під копірку*. 2018. 17–30 берез. URL: http://zib.com.ua/ua/132357-zrazkovi_spravi_mozhut_obernutis_yak_zmenshennyam
5. Господарський процесуальний кодекс України : прийн. Верховною Радою України 6 листопада 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
6. Цивільний процесуальний кодекс України : прийн. Верховною Радою України 18.03.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>
7. Затвердження складності справ та матеріалів. Закон і бізнес. URL: https://zib.com.ua/ua/print/35596-zatverdzhennya_koefficientiv_skladnosti_sprav_ta_materialiv.html
8. Огляд практики Верховного Суду. Інститут зразкової справи. Київ, 2019. Вип. 1. 18 с.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Тильчик В'ячеслав В'ячеславович – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tylchik Viacheslav Viacheslavovych – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor at the Department of Administrative Law and Process and Customs Security University of State Fiscal Service of Ukraine