МИКОЛАЄЦЬ В. А.

ЗРАЗКОВІ ТА ТИПОВІ СПРАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Монографія

Київ – 2020

УДК 342.9
М59

Рекомендовано до друку Вченою радою
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом
(протокол № 1 від 29 січня 2020 р.)

Рецензенти:
Ануфрієв М. І. – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України;
Журавльов Д. В. – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України;
Стеценко В. Ю. – доктор юридичних наук, професор.

Миколаєць В. А.
М59 Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві: теорія і практика: монографія. Київ: Чалчинська Н.В., 2020. 404 с.
ISBN 978-617-7530-49-6

У монографії досліджено ключові аспекти теорії та практики зразкових та типових справ, як нового механізму в адміністративному судочинстві. З'ясовано питання генезису справ в адміністративному судочинстві на території українських земель, які знаходилися під юрисдикцією інших держав та в умовах незалежності України. Розкрито питання щодо змісту видів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві. У роботі окреме місце посідає порівняльно-правовий аналіз спільних та відмінних рис зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві. Розглянуто проблеми співвідношення зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві та наведено шляхи їх вирішення. Визначено ключові тенденції удосконалення нормативно-правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, зокрема з урахуванням зарубіжного досвіду.

Монографія орієнтована на наукових, науково-педагогічних працівників, правників, працівників соціальної сфери, експертів, докторантів, аспірантів, студентів юридичних факультетів, кафедр.

ISBN 978-617-7530-49-6 УДК 342.9

© Миколаєць В. А., 2020

ЗМІСТ

ВСТУП 5

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗРАЗКОВИХ ТА ТИПОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ 8
1.1 Генезис справ в адміністративному судочинстві 8
1.2 Зразкові та типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві 39
Висновки до Розділу 1 56

РОЗДІЛ 2 СПЕЦИФІКА ЗРАЗКОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ 61
2.1 Наукові інтерпретації зразкових справ в адміністративному судочинстві 61
2.2 Значення, роль та ознаки зразкових справ в адміністративному судочинстві 77
2.3 Класифікація зразкових справ в адміністративному судочинстві 110
Висновки до Розділу 2 141

РОЗДІЛ 3 ЗМІСТ ТИПОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ 148
3.1 Поняття та сутність типових справ в адміністративному судочинстві 148
3.2 Особливості типових справ в адміністративному судочинстві 167
3.3 Види типових справ в адміністративному судочинстві та їх характеристика 179
Висновки до Розділу 3 211

РОЗДІЛ 4 ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗРАЗКОВИХ ТА ТИПОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ 214
4.1 Спільні та відмінні риси зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві.....214
4.2 Проблеми співвідношення зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві та шляхи їх вирішення.....245
Висновки до Розділу 4 265

РОЗДІЛ 5 ОПТИМІЗАЦІЯ ЗРАЗКОВИХ ТА ТИПОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....268
5.1 Теоретико-практичні проблеми зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві та тенденції вдосконалення 268
5.2 Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції: напрями запозичення 304
Висновки до Розділу 5 335

ВИСНОВКИ.....345

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 367

ВСТУП

Соціальне призначення і соціальна сутність держави обумовлюють її роль у створенні належних умов для існування кожного члена суспільства. Саме тому кожен громадянин України протягом життя неодмінно вступає у правовідносини, суб'єктом яких є держава в особі своїх компетентних органів. Враховуючи усі можливі напрями, щодо яких кожна особа може вступати у правовідносини з державою, однією із найважливіших гарантій прав людини є право на судовий контроль за законністю адміністративної діяльності, яке зокрема знайшло своє відображення у статті 55 Конституції України [1], що гарантує кожному громадянину право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Вітчизняний законодавець, приймаючи адміністративно-процесуальне законодавство України, керувався позитивним досвідом провідних країн світу. Саме тому адміністративна юстиція, порівняно з іншими видами судочинств, із самого моменту її запровадження була адаптована до загальноприйнятих європейських стандартів. Надалі внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України [2] також здійснювалося на основі кращого світового досвіду функціонування адміністративної юстиції, а тому питання запровадження судових прецедентів у цій сфері було справою часу. 3 жовтня 2017 року в Україні було реалізовано загальносвітову тенденцію до спрощення адміністративного судочинст-

---

[1] Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

[2] Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

ва. Із прийняттям Закону України № 247 «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [3], було запроваджено інститути зразкових та типових справ, що на той момент розцінювалося та дотепер розглядається, як безумовно позитивний та прогресивний крок вітчизняного законодавця, здатний у перспективі вирішити низку практичних проблем, пов'язаних із розглядом адміністративних справ. В основу інститутів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві ліг інститут пілотних рішень, які виносить Європейський суд з прав людини. Подібні процедури були впроваджені в багатьох судових системах Європи – в Угорщині, Португалії, Франції, Італії, Австрії, Словенії, Литві, тобто в країнах, які традиційно є зразком для України у питаннях законотворення, і, відповідно, вітчизняний законодавець також прийняв рішення щодо здійснення реформування процесуального законодавства шляхом спрощених судових процедур та зменшення навантаження на суди та суддів. Україною було запозичено елементи подібних інститутів одразу декількох європейських держав, і саме тому впровадження інститутів зразкових та типових справ в українське адміністративне судочинство стало ще одним кроком до зближення вітчизняного адміністративного судочинства із адміністративними судочинствами європейських країн.

Актуальність дослідження зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві обумовлена позитивним впливом цих інститутів на вирішення проблем державного управління та адміністративного судочинства у нашій державі. З одного боку, прийняття рішень у зразкових та типо-

[3] 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. 2017. № 48. Ст. 436.

вих справах є показником існування системних проблем в державному управлінні, які негативно впливають на значну частину суспільства та мають бути усунені у найкоротші строки. Відповідно у тому випадку, якщо в системі державного управління наявні системні проблеми функціонування адміністративних органів, такі проблеми мають бути усунені, а рішення в зразкових та типових справах сприяють цьому. Аналіз наукової літератури продемонстрував, що питання, пов'язані із зразковими та типовими справами в адміністративному судочинстві, одразу викликали неабиякий інтерес на науковому рівні, передусім тому, що інтеграція типової та зразкової справи послугувала важливим кроком для впровадження судового прецеденту в Україні, а кількість справ, які потребували подібного вирішення в нашій державі, завжди була стабільно високою (справи дітей війни; осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; вимушених переселенців тощо). З іншого боку, актуальність дослідження зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві обумовлена тим, що в умовах завантаженості судів, запровадження зразкових та типових справ дало змогу спростити процесуальний механізм розгляду справ, у яких відносини сторін та правові норми, якими вони регулюються, є схожими. А отже, зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві дозволили суттєво розвантажити суди та суддів.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗРАЗКОВИХ ТА ТИПОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

1.1 Генезис справ в адміністративному судочинстві

Питання удосконалення адміністративних справ постало із самого початку судово-правової реформи у нашій державі. Інститут адміністративного судочинства, як окремий різновид судового процесу, є порівняно новим для української правової системи. На сучасному етапі його розвитку в Україні відбувається процес впровадження та застосування на практиці нових інструментів у адміністративному судочинстві, створюються можливості для створення та розвитку дійсно демократичної та незалежної судової системи, яка сприятиме створенню умов для забезпечення ефективного захисту прав та свобод людини і громадянина від порушень і протиправних посягань. Одним із таких нових інструментів є зразкові та типові справи, запроваджені у вітчизняному адміністративному судочинстві шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 р. № 2147 [4]. Досліджен-

[4] Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів. Закон України

ня теоретико-правових засад зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві має включати історичний аспект розвитку адміністративних справ, адже це дасть змогу прослідкувати генезу їх розвитку, а також визначити ті зовнішні та внутрішні фактори, які мали вплив на їх формування. З огляду на це, дослідження теми теоретико-правових засад зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві неможливе без висвітлення історії їх формування та розвитку.

При цьому, на розвиток адміністративних справ безпосередньо вплинув і розвиток самого адміністративного права, і адміністративного судочинства, і адміністративних судів тощо. Проблеми адміністративного судочинства постійно обговорюються науковцями, з огляду на ті проблеми, які нині притаманні цьому інституту, а також євроінтеграційний курс України, який передбачає зокрема й удосконалення судової системи. Усі попередні судово-адміністративні реформи позитивно вплинули на розгляд справ в адміністративному судочинстві, втім відсутні підстави для висновку, що сучасний стан правового регулювання цього інституту є досконалим. Для вирішення наявних проблем, важливим є дослідження різних аспектів вирішення справ в адміністративному судочинстві, зокрема історії їх розвитку у різні соціально-економічні епохи. Розглядаючи генезис справ в адміністративному судочинстві, важливим є встановлення закономірностей між їх еволюцією та тими особливостями епох, конкретними соціально-економічних обставинами, рівнем розвитку суспільства й держави, що їй відповідали. Адміністративне судочинство в Україні пройшло значний шлях становлення, тому дослідження історичних етапів його формування дасть змогу визначити майбутні перспективи розвитку і сфо-

від 03.10.2017 № 2147-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2017. № 48. Ст. 436.

рмулювати певні висновки щодо наявної нині системи, зокрема, в аспекті її ефективності.

Питання генезису справ в адміністративному судочинстві є малодослідженим на науковому рівні, втім воно набуло широкого наукового аналізу в межах більш загальних тем, таких, як генезис адміністративного судочинства, адміністративних судів, адміністративної юстиції тощо. Дослідниками цього та близьких до нього питань, зокрема, були: А. А. Бондаренко, М. В. Жушман, К. М. Кобилянський, М. Н. Курко, Р. В. Ониско, О. М. Пасенюк, Н. Б. Писаренко, О. І. Свида, В. С. Стефанюк, Я. С. Угленко, К. В. Шаповал, Є. В. Чаку тощо. Втім, відсутність комплексних досліджень цього питання у контексті вирішення справ в адміністративному судочинстві, обумовлює необхідність звернення до його аналізу.

Генезис становлення судового рішення в адміністративному судочинстві тісно пов'язаний з розвитком юридичного процесу загалом. Адміністративне судочинство довгий час не існувало взагалі. Так, судовий процес у Стародавньому Римі поділявся лише на кримінальний і цивільний. Цивільний процес у період Республіки складався з двох стадій: підготовка до винесення рішення та винесення рішення. Перша стадія зводилася до розгляду справи у претора. На другій стадії запропонований претором і схвалений сторонами суддя одноосібно, без жодних формальностей вислуховував покази сторін і свідків, розглядав матеріальні докази тощо. Рішення судді було остаточним й оскарженню не підлягало − судове рішення повинно було прийматися за істину [5, с. 50]. Значний прогрес у розвитку справ в адміністративному судочинстві спостерігається на початку XVIII ст., коли із розростанням органів влади в державах Європи, було започаткова-

[5] Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 49–56.

но виконавчі органи, метою яких стало забезпечення відповідальності різних владних органів перед короною (монархом). Так, у 1713 р. королем Чарльзом XII у межах шведсько-фінського права, було вперше запроваджено посаду омбудсмена, значна частина обов'язків якого полягала у здійсненні нагляду за діяльністю представників влади, недопущенні зловживання ними владою та здійснення протизаконних дій [6, с. 50–51].

А вже наприкінці XVIII ст. майже у всьому світі почали виникати спеціальні інституції для розгляду адміністративних справ. Так, у Франції відбулася революція і було засновано Державну раду, якою було визнано відмінність між публічним та приватним правом, а також потребу в окремому органі, який здійснював би нагляд за функціонуванням влади і дотриманням нею положень публічного права. Відповідно, Державна рада виробила механізм судового перегляду дій органів влади, який і сьогодні залишається фундаментом системи судового контролю у Франції [7, с. 53–55]. Така модель передбачала створення окремого судового органу, до складу якого входять судді, які мають підготовку в галузі державного управління та права, для перегляду адміністративних дій влади, і мала суттєвий вплив на створення адміністративної юстиції в країнах Європи і світу. Сутність французької теорії полягала у тому, що оскільки адміністративні органи є суб'єктами права, то і адміністративні справи щодо них мають розглядатися не судами загальної юрисдикції, а спеціально створеною системою органів адміністративної юстиції. Упродовж XIX ст. Державна рада розвивалась як касаційний

[6] Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 49–56.

[7] Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулєвська, Р. В. Сінєльнік, І. О. Сквірський; [за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулєвської]. Київ: Істина, 2007. 152 с.

суд щодо перегляду дій держави, а також як її (держави) дорадчий орган із правових питань. За цей період нею були вироблені механізми судового перегляду дій органів влади, які до цих пір у Франції становлять основу системи розгляду адміністративних справ [8, с. 94–95; 9, с. 51].

Відповідно, в 60-х та 70-х рр. XIX ст. було засновано перші адміністративні суди у німецькому князівстві Бадені (у 1863 р. було вперше запроваджено спеціалізований адміністративний суд) та Пруссії загалом, в результаті чого була створена німецька система розгляду справ в адміністративному судочинстві, на якій безумовно відобразився вплив французької системи. У науковій літературі відзначається, що в той період розгляд адміністративних справ вже здійснювався в Англії та Сполучених Штатах Америки, але не спеціалізованими інституціями, а судами загальної юрисдикції [10, с. 106].

Тобто у провідних державах світу система розгляду справ в адміністративному судочинстві була сформована у період XVIII–XIX століть. Найбільший вплив на розвиток цієї системи здійснила французька модель, основні ідеї якої були запозичені іншими європейськими державами. На українських землях подібні спроби здійснювалися ще з часів прийняття Руської Правди, втім наявні у той момент інститути ще не набули ознак адміністративної юстиції, а справи, що розглядалися, – адміністративних справ.

На території України зародження і розвиток адміністративної юстиції датовані XVI–XIX століттями. Деякі дослід-

---

[8] Адміністративне судочинство України: підруч. / [за ред. О. М. Пасенюка]. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

[9] Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 49–56.

[10] Жушман М. Генезис і сучасний стан адміністративної юстиції України // Підприємництво, господарство і право. 2016. № 8. С. 105–109.

ники вказують на те, що хоча перші наукові засади адміністративного права зародились у XVIII ст., доречно зосередити увагу на часи Київської Русі та періоду середньовічного феодалізму. У той момент адміністративне управління здійснювалося в рамках управління леном, а адміністративне право було частиною ленного права, яке врегульовувало відносини між сеньйорами і васалами і мало приватноправову основу. У княжу добу та у часи Київської Русі й Галицько-Волинського князівства, основним завданням влади були забезпечення та підтримання внутрішнього та зовнішнього миру [11, с. 801–802].

Руська правда – найвідоміший правовий документ того часу, прийняття якого вважається початковим моментом виникнення низки сучасних правових інститутів, майже не стосувався відносин управлінського характеру. У литовсько-польську добу панувала ідея правового обмеження влади правителя, а джерелами права у той час були Литовський статут та магдебурзьке право. У Статуті містилися норми, які врегульовували ремісництво, торгівлю, військову службу, охорону природного середовища. Натомість магдебурзьке феодальне міське право містило низку норм управлінського характеру, які стосувались як відносин усередині самоврядної міської громади, так і відносин між громадою та центральною і місцевою адміністраціями. У козацьку добу адміністративне право мало характер козацько-бюрократичного права. Закріплюючи свавілля влади, воно все ж гарантувало народу обмежену свободу [12, с. 801–802].

---

11 Чаку Є. В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування Київської Русі до здобуття незалежності) // Форум права. 2011. № 4. С. 801–806.

12 Чаку Є. В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування Київської Русі до здобуття незалежності) // Форум права. 2011. № 4. С. 801–806.

Втім, аналіз наукової літератури свідчить, що розвиток адміністративного судочинства в світі датовано періодом XVIII–XIX століття. Ще у часи Середньовіччя певні обмеження владних чиновницьких структур та абсолютних монархій внаслідок конфліктів із церквою та повстань знаті, були відображені у Великій хартії вольностей й у германському звичаєвому праві, згідно з яким суверен не знаходився над законом і міг бути притягнутим за свої неправомірні дії до відповідальності. Ці основні принципи знайшли відображення у положеннях про захист майна та особистої свободи і сприяли запровадженню правових механізмів обмеження, особливо за допомогою судів [13, с. 94; 14, с. 50]. Проте, наявні на момент існування Київської Русі, Галицько-Волинського князівства, Речі Посполитої, Війська Запорозького та інших тогочасних держав інститути, не можна назвати адміністративною юстицією, а предмет розгляду тогочасних спорів – адміністративними справами. Становлення адміністративної юстиції на території України розпочався у період XVI–XVI ст. ст., втім активний розвиток тогочасної адміністративної юстиції починається у XVIII–XIX століттях [15, с. 118]. При цьому, аналогічні процеси відбувались як в європейських державах, так і в країнах, до складу яких входили у той час території України.

Адміністративний процес у Російській імперії, до складу якої входила і тогочасна Україна, розвивався під впливом західноєвропейських традицій. Крім того, окремо доречно зосередити увагу і на розгляді адміністративних справ терито-

---

13 Адміністративне судочинство України: підруч. / [за ред. О. М. Пасенюка]. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

14 Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 49–56.

15 Бондаренко А. А. Розвиток адміністративного судочинства в Україні // Форум права. 2012. № 4. С. 118–124.

рії Західної України, яка перебувала у складі Австрійської імперії, адже в роботах вітчизняних учених акцентовано на тому, що виникнення системи адміністративних судів потрібно пов'язати зі становленням і розвитком адміністративного судочинства в Австрійській і Російській імперіях, адже тривалий час українські землі перебували під їх владою [16, с. 802]. Так, розвиток адміністративного законодавства у Російській державі розпочався ще у XVI ст. У науковій літературі зазначено, що одним із джерел становлення адміністративної юстиції в Росії є Чолобитний наказ Івана Грозного, прийнятий на початку XVI ст., і який діяв протягом цього і наступного століть. Цим наказом зокрема передбачалося прийняття позовів приватних осіб на рішення посадових осіб того часу − дяків, воєвод тощо, суд над посадовими особами, на яких подавалися «чолобитні», та контроль за діяльністю інших державних установ [17, с. 52]. Такі справи цілком можна кваліфікувати як адміністративні, втім до України це ще не мало відношення, адже її землі стали складовою Російської імперії у XVII ст.

Протягом XVIII – першої половини XIX століть адміністративна юстиція була представлена Сенатом і прокуратурою – органами, створеними з метою прийняття скарг на чиновників, розгляду цих скарг і надання висновку про справедливість чи несправедливість того чи іншого рішення чи дії чиновника того часу [18, с. 94]. У лютому 1768 року Катери-

16 Чаку Є. В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування Київської Русі до здобуття незалежності) // Форум права. 2011. № 4. С. 801–806.

17 Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 49–56.

18 Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред.

ною II глава 21 «Про благочинство, або поліцію» як доповнення до «Наказу депутатам Комісії із складання нового уложення», заклала основи адміністративного права. Через півтора десятка років почали з'являтися дослідження, тобто було закладено початок формування адміністративного права як науки [19, с. 802]. Протягом XVIII–XIX століть тогочасна адміністративна юстиція в Російській імперії активно розвивалася. На початку 70-х рр. XIX ст. в Російській імперії було ініційовано створення таких установ, які б неупереджено вирішували спори, що виникають в управлінських справах. Вони успішно працювали в кожній губернії, а функції найвищого органу адміністративної юстиції належали Сенату [20, с. 52]. З погляду науки, у XVIII ст., а також у першій, а інколи й у другій половині XIX ст. процесуальні норми включалися в матеріальні кодекси у вигляді особливих частин або глав, а остаточний розподіл матеріальних та процесуальних законів у царській Росії було здійснено Судовими статутами, запровадженими у 1864 році [21, с. 52]. Під час судової реформи 1864 року в Росії активно використовувались основні ідеї адміністративної юстиції Пруссії та Франції, і в результаті, відбулося відокремлення судової влади від адміністративної, створено міські та земські органи місцевого самоврядування та поставлено питання про судовий контроль за дія-

Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

19 Чаку Є. В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування Київської Русі до здобуття незалежності) // Форум права. 2011. № 4. С. 801–806.

20 Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 49–56.

21 Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 49–56.

льністю вказаних органів міської і земської адміністрації [22, с. 94]. Я. С. Угленко відзначає, що все вищезазначене ще не становило собою юридичний процес у теперішньому розумінні, адже формування адміністративного процесу, під яким мається на увазі порядок діяльності державних органів із розгляду суперечок, що виникають під час вирішення індивідуальних адміністративних справ, а також із застосуванням заходів адміністративного примусу було здійснено вже у XX ст. [23, с. 52]. У 70–90 рр. XIX ст. у кожній губернії Російської імперії, зокрема і на території сучасної України, функціонували інституції, створені для розгляду скарг приватних осіб на міські, земські та інші місцеві органи влади – судово-адміністративні «присутствія». У кожній губернії було створено приблизно по 10–14 «присутствій», які розглядали скарги і виносили щодо них рішення згідно з конкретною спеціалізацією (наприклад, «присутствія» стосовно міських і земських справ, у фабричних справах, у селянських справах, з військової повинності, стосовно промислового податку тощо) [24, с. 111; 25, с. 95]. У науці губернські «присутствія» в Російській імперії розглядаються як місцеві органи держав-

22 Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

23 Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 49–56.

24 Шостенко О.І. Адміністративна юстиція України в складі Російської імперії // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. Одеса, 2002. С. 111.

25 Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

ного управління, наділені правом здійснювати правосуддя з розгляду скарг приватних осіб на органи влади на місцях [26, с. 95]. Хоча «присутствія» не були адміністративними судами, адже в їхньому складі переважали бюрократичні діячі, а під час самого процесу при розгляді скарг жителів губернії, були відсутні такі принципи, як публічності і змагальності, втім адміністративні скарги такими органами все ж розглядалися. Тобто, з одного боку, функціонування цих органів не відобразилося на розвитку адміністративного судочинства, втім їх функціонування є важливим етапом генезису справ в адміністративному судочинстві.

Наступним кроком у розвитку інституту адміністративної юстиції в Росії стали плани на реформування державного управління на початку XX ст. У 1904 р. було прийнято рішення про передачу на розгляд Особливої наради питань створення адміністративних судів і реформи Сенату. Однак, у результаті проведених реформ 1904 року, адміністративні суди так і не були створеними [27, с. 53]. Доречно акцентувати увагу і на те, що на основі західноєвропейських демократичних ідей, 26 грудня 1916 року на законодавчому рівні було здійснено спробу закріпити за Сенатом риси судової організації, як гілки судової влади, а також було закріплено принцип незмінності сенаторів, здійснено обмеження впливу Міністра юстиції на вирішення адміністративних справ, а в сенатському судовому процесі було запроваджено засади змагальності, публічності та усності. Поряд із тим, цим зако-

---

[26] Ониско, Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

[27] Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 49–56.

ном було запроваджено і значне обмеження юрисдикції Сенату щодо низки державних установ [28, с. 95]. Згідно з Положенням від 30 травня 1917 року, судову владу з адміністративних справах було передано адміністративним суддям, окружним судам та Сенату. Відповідно до приписів цього документа, процедура розгляду і вирішення спорів визначається у Статуті цивільного судочинства з урахуванням особливостей, встановлених Положенням. Втім, прогресивні плани Тимчасового уряду не були повністю втілені в життя, адже нова радянська влада одним із своїх перших декретів усунула можливість подальшого реформування адміністративної юстиції Росії згідно з приписами Положення [29, с. 106]. А отже, станом на 1917 р. на українських землях в складі Росії все ще не функціонували адміністративні суди, а розгляд адміністративних справ здійснювався мережею установ, яка складалась із Сенату, як центрального органу, та губернських прісутствій.

На території Західної України, яка перебувала у складі Австрійської імперії, у досліджуваний період вже існували адміністративні суди. Так, після революції 1848 р. в Австрії було проведено низку державно-правових реформ, спрямованих на підпорядкування державно-правових інституцій монарху. Втім монарх Австрії був змушений прийняти компромісне рішення у протистоянні між прихильниками централізму в державно-правовому устрої та прихильниками національно-автономічного адміністративного і самоврядного ус-

[28] Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

[29] Писаренко Н.Б. Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків: Право, 2002. Вип. 4. С. 104–112.

трою на основі федералізму, внаслідок чого було підписано угоду між Австрією й Угорщиною та прийнято Конституцію 1867 року, в результаті чого Австрію було перетворено на дуалістичну монархію [30, с. 86]. Ця Конституція безпосередньо відобразилася на організації судоустрою у новоствореній монархії, в результаті чого судові органи були проголошені незалежними і самостійними у здійсненні своєї судової влади та відокремлені від адміністрації [31, с. 220]. Це стало першим кроком до формування в державі адміністративного судочинства, адже наслідком було те, що в Законі від 22 жовтня 1875 року було визначено склад, компетенцію, порядок діяльності вищого адміністративного суду (Verwaltungsgerichthof), заснованого раніше на основі законів, прийнятих у 1868 році (з прийняттям цих законів, у 1868 році на Буковині розпочався процес організації повітових судів (Bezirksgerichte), які були судами першої інстанції. Суди в столицях коронних земель, зокрема й Чернівцях, отримали назву «цісарсько-королівських земельних (крайових) судів», і до їх компетенції входила судова перевірки адміністративних розпоряджень, тобто розгляд адміністративних справ. Судді наділялися компетенцією перевіряти розпорядження міністерств та місцевих органів самоврядування, та оголошувати їх недійсними, у разі, якщо вони суперечили одному з законів, або не мали належної форми оприлюднення [32, с. 220–221; 33, с. 96]. Вже у наступному столітті, а саме у

---

30 Мацькевич М. Правове становище Галичини у складі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918) // Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2001. Вип. 36. С. 84–89.

31 Никифорак М.В. Буковина в державно-правовій системі Австрії (1774–1918 рр.). Чернівці: Рута, 2004. 384 с.

32 Никифорак М.В. Буковина в державно-правовій системі Австрії (1774–1918 рр.). Чернівці: Рута, 2004. 384 с.

33 Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Уж-

1914 р. було здійснено спробу запровадження спеціалізованого адміністративного суду, зокрема крайового адміністративного трибуналу в Галичині, втім ця спроба не була реалізована через початок Першої світової війни [34, с. 139; 35, с. 96–97]. Тобто, система адміністративного судочинства на українських землях у складі Австрійської імперії суттєво відрізнялася від такої самої системи в Російській імперії. Необхідно акцентувати увагу на те, що на території Західної України адміністративні справи розглядались адміністративними судами, тобто система розгляду справ в адміністративному судочинстві відповідала найпрогресивнішим європейським зразкам, а також вже у той час була наближеною до сучасної.

З огляду на це, історію розгляду справ в адміністративному судочинстві доречно поділити на декілька етапів. Перший етап охоплює другу половину XVIII ст. – перші сімнадцять років XX ст. У цей період Україна перебувала у складі Російської та Австрійської імперій, де адміністративно-правові спори першої інстанції вирішувалися змішаними губернськими «присутствіями», до складу яких входили чиновники та представники дворянського, земського і міського самоврядувань, Сенатом, а на Західноукраїнських землях – адміністративними судами.

Підсумовуючи здійснений аналіз, можна зробити висновок, що **період XVIII ст. – 1917 р. є першим етапом генези-**

городського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

[34] Кульчицький В., Бойко І. Система судових органів Галичини у складі Австро-Угорщини // Право України. 2000. № 11. С. 137–139.

[35] Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

су справ в адміністративному судочинстві. Він характеризується такими особливостями:

1) у період до XVIII ст. на українських землях приймалися нормативно-правові акти, які встановлювали норми, близькі за змістом до адміністративних, втім ні адміністративного судочинства, ні адміністративного права у той час не існувало, а розгляд адміністративних справ не відбувався;

2) генезис справ в адміністративному судочинстві у XVIII–XIX століттях доречно розглядати у контексті перебування українських земель у складі Австрійської та Російської імперій;

3) на українських землях у складі Російської імперії в зазначений період ще не функціонували адміністративні суди, втім було створено мережу установ, які розглядали адміністративні справи;

4) на території Західної України, яка перебувала у складі Австрійської імперії, вже існували адміністративні суди, які, відповідно, і розглядали адміністративні справи.

Другий етап генезису розгляду справ в адміністративній юстиції охоплює період після Жовтневої революції 1917 року і до середини 20-х рр. XX ст., тобто перші роки після встановлення радянського режиму на території України. Із 1917 року ідея адміністративної юстиції набула нових рис. Цього ж року Тимчасовий уряд ухвалив закон про створення суду з розгляду адміністративних справ, який здійснював би провадження у справах, які виникали зі спору між державними органами і органами місцевого самоврядування, а також громадськими організаціями. Згідно з цим законом, судова влада з адміністративних справ розподілялася на три інстанції. У кожний повіт призначався адміністративний суддя, в губернських та обласних містах були створені особливі адміністративні відділення, а у Сенаті вищою інстанцією для адміністративних суддів, як було і за часів Російської імперії,

став перший адміністративний департамент [36, с. 26–27]. У статті 11 Закону 1917 року до підстав для скарг і протестів на дії органів адміністрації, тобто підстав для відкриття адміністративних справ, віднесено: 1) порушення закону; 2) здійснення повноваження з порушенням тієї мети, для якої воно надано; 3) порушення інтересів осіб, товариств і установ розпорядженням, постановою, дією або упущенням. Крім того, вказаний закон надавав право оскаржувати бездіяльність адміністративних осіб і органів, а також повільність вчинення ними дій [37, с. 96]. Вперше на законодавчому рівні адміністративний суд став особливим органом, створеним для розгляду конфліктів між державними органами, органами самоврядування, громадськими установами і комісарами Тимчасового уряду, а також вирішення скарг на посадових осіб [38, с. 96]. Закон характеризувався і низкою негативних моментів, втім його роль полягала у тому, що вперше за історію існування Російської держави, було зроблено крок із перетворення малоефективної системи адміністративної юстиції в систему органів, які розглядаючи справи в адміністративному судочинстві, дійсно здійснювали охорону громадян від неправомірних дій адміністративних органів і захисту їхніх інтересів.

---

36 Історія держави і права України: Підручник у 2 т. / за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. Т. 2. Кол. авторів: В.Д. Гончаренко, А.Й. Рогожин, О.Д. Святоцький та ін. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 26–27.

37 Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

38 Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

Одночасно з цими подіями, спроби реформування адміністративного судочинства здійснювались і безпосередньо українським урядом. У 1917 році Мала рада затвердила законопроект, згідно з яким «суд на Україні твориться іменем Української Народної Республіки», а згодом на розгляд Центральної Ради було винесено та згодом прийнято законопроект про утворення тимчасового Генерального Суду, у якому поряд із карним та цивільним, існував і адміністративний департамент [39, с. 97]. У майбутньому, запровадженню адміністративних судів завадила Жовтнева революція, однак, ідея створення адміністративних судів на чолі з Верховним адміністративним судом продовжувала активно обговорюватися. В Конституції Української Народної Республіки 1918 року передбачалося, що судова влада здійснюється винятково судами у межах цивільного, кримінального та адміністративного законодавства [40]. Про глибоке розуміння змісту адміністративного судочинства і його диференційоване врахування в конституційній нормотвірності свідчить правило 58 розділу VII Конституції Української Народної Республіки [41], а також його конкретизація у законі «Про скасування Державного сенату та утворення Найвищого суду УНР на підставі Закону Центральної Ради», які передбачали існування не лише

---

39 Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

40 Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) Державні утворення (1917–1920). Історичний документ від 29.04.1918. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18.

41 Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) Державні утворення (1917–1920). Історичний документ від 29.04.1918. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18.

адміністративного судочинства як спеціалізованого процесу, а й відповідного департаменту, що поряд із цивільним і карним, був способом організації роботи суду [42, с. 53]. Не зважаючи на те, що цей момент має історичне значення здебільшого для розвитку адміністративної юстиції, аніж реальний вплив на справи в адміністративному судочинстві, доречно зосередити увагу на прогресивність тогочасних норм, які якісно відрізнялися від законодавчих актів попереднього виокремленого історичного періоду.

Під час правління гетьмана П. Скоропадського, на законодавчому рівні було закріплено положення, згідно з яким Генеральний суд отримав повноваження щодо розгляду адміністративних справ [43, с. 119]. Також було окреслено перспективи судової реформи, яка передбачала зокрема й зміни підходів до регулювання справ в адміністративному судочинстві. Структуру Генерального суду становили три департаменти: карного, цивільного й адміністративного, також було затверджено Закон про заснування Державного сенату, згідно з яким вказаний орган покладав на себе функції «вищої в судових і адміністративних справах державної інституції». До структури Державного сенату входив і Генеральний адміністраційний суд [44, с. 97]. У проекті Основного Державного Закону Української Народної Республіки (1920 р.) передбачалося формування Найвищого Адміністра-

---

[42] Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 49–56.

[43] Бондаренко А. А. Розвиток адміністративного судочинства в Україні // Форум права. 2012. № 4. С. 118–124.

[44] Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

тивного Суду [45, с. 106]. І хоча зазначені проекти так і не були реалізовані, норми вищеперерахованих нормативно-правових актів свідчать про підвищену увагу тогочасного Уряду України до питань адміністративного судочинства, і розгляду адміністративних справ, зокрема. Тобто, період Української революції характеризується численними спробами тогочасного законодавця реформувати адміністративну юстицію та встановити такий порядок розгляду адміністративних справ, який у той час був характерний для більшості розвинених країн світу. Втім, жодних успіхів досягнути не вдалось, і усі спроби так і залишилися спробами. Цей курс продовжився і з встановленням в Україні радянського режиму. Втім, принципова різниця полягала у тому, що встановлена в Україні система вже була радянською, адже на початку радянського періоду історії стали загальноприйнятими ті погляди на проблему адміністративної юстиції, які панували у післяреволюційній Росії.

Практика законотворчої діяльності перших років радянської влади свідчила про те, що процес розвитку адміністративної юстиції піде шляхом формування системи спеціальних органів, призначених для вирішення конфліктів у сфері управління. Так, Декретом ВЦВК від 9 квітня 1919 року було передбачено створення спеціального адміністративного апарату для розгляду скарг. Постановою Народного Комісаріату Держконтролю від 4 травня 1919 року створено Центральне бюро скарг, а Постановою від 24 травня 1919 року – місцеві бюро скарг [46, с. 107]. У 1923 році Інститут радянського права в Україні розробив проект Положення про Верховний ад-

---

45 Писаренко Н.Б. Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків: Право, 2002. Вип. 4. С. 104–112.

46 Писаренко Н.Б. Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків: Право, 2002. Вип. 4. С. 104–112.

міністративний суд і про обласні та губернські адміністративні суди Республіки [47, с. 119]. Пункт 19 цього Положення передбачав такі умови звернення до адміністративного суду: 1) суперечності змісту адміністративного акту законові; 2) спотворення актом істотної сутності та цілей закону; 3) недотримання законної форми та порядку вчинення акту управління тощо. Однак, із середини 20-х рр. і до кінця 30-х рр. інтерес законодавців і державних діячів до проблем адміністративної юстиції, з огляду на сформований тоталітарний політичний режим, згаснув. А. А. Бондаренко акцентував увагу на те, що головна причина нестворення адміністративних судів і відсутності адміністративного процесу в радянську добу полягала в панівній у ті часи державній ідеології, а також у специфіці самої системи права, що склалася й слугувала адміністративно-командній системі права та не припускала створення судових гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами [48, с. 119]. Законопроектні роботи у цій галузі права у майбутньому не зупинилися. Так, в серпні 1924 року було підготовлено перший проект Адміністративного кодексу УСРР, який після тривалого процесу узгодження і редагування, прийнято у 1927 році [49]. Хоча цей документ не передбачав можливості оскарження до суду будь-яких дій управлінців, тобто відображав ту саму ідею непередбачення судових гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами, втім у його нормах встановлювалися чіткі правила розгляду і вирішення справ в адміністративному порядку, тобто було врегульовано порядок вирі-

[47] Бондаренко А. А. Розвиток адміністративного судочинства в Україні // Форум права. 2012. № 4. С. 118–124.

[48] Бондаренко А. А. Розвиток адміністративного судочинства в Україні // Форум права. 2012. № 4. С. 118–124.

[49] Адміністративний кодекс УСРР. Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html.

шення справ в адміністративному судочинстві. З історичного погляду, адміністративний кодекс УСРР є першою спробою кодифікації адміністративного права в УСРР та в СРСР [50, с. 108]. Набрання чинності Адміністративним кодексом УСРР мало велике значення для розвитку адміністративного законодавства, а також для розгляду справ в адміністративному судочинстві. Окрім того, з початком становлення радянської влади, було прийнято низку інших нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання адміністративного порядку розгляду спорів із органами управління. У наступні історичні періоди радянської влади на українських землях нові питання про розгляд справ в адміністративному судочинстві більше не піднімалися.

Отже, наступний період генезису справ в адміністративному судочинстві можна окреслити 1917–1924 рр. З погляду історії, зазначений етап був дуже насиченим для українських земель. Його результатом стало встановлення на території України радянської влади, і цей режим протримався понад півстоліття. У контексті правового регулювання розгляду справ в адміністративному судочинстві, цей період характеризується прийняттям величезної кількості законопроектів різними урядами, які намагались успішно чи безуспішно встановити владу на українських землях. Окремі законопроекти були досить прогресивними, передбачали створення спеціальних адміністративних судових інституцій, а також урегульовували порядок провадження справ в адміністративному судочинстві. Результатом цієї історичної епохи стало прийняття Адміністративного кодексу УСРР [51], який вста-

[50] Писаренко Н.Б. Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків: Право, 2002. Вип. 4. С. 104–112.

[51] Адміністративний кодекс УСРР. Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html.

новив чіткі правила розгляду і вирішення справ в адміністративному порядку.

У такий спосіб, **період 1917–1927 рр. є другим етапом генезису справ в адміністративному судочинстві,** який характеризується такими особливостями:

1) цей етап датований періодом, який відбувався на зламі декількох історичних епох;

2) було безуспішно прийнято спробу втілити в життя велику кількість законопроектів, покликаних урегулювати питання адміністративного судочинства;

3) наслідком цього періоду стало встановлення в Україні радянської влади, і як наслідок, вкорінення ідеї непередбачення судових гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами у розгляді адміністративних справ;

4) було прийнято перший в історії України законодавчий акт, покликаний кодифікувати норми адміністративного права – Адміністративний кодекс УСРР, який власне і врегулював провадження адміністративних справ.

Наступний період генезису справ в адміністративному судочинстві можна окреслити межами 1927–1991 рр., тобто до моменту проголошення незалежності України. Однак, протягом понад 60 років правове регулювання справ в адміністративному судочинстві майже не розвивалось. Поступово формувалася наука адміністративного права, в зазначений період було прийнято декілька знакових нормативно-правових актів. Проте, загалом кінцевий розвиток досліджуваного інституту був незначним.

Так, поняття «адміністративна юстиція» вперше з’явилось у Великій Радянській Енциклопедії 1926 року. Це визначення зводилося до того, що адміністративний суд вирішує лише одне питання – про правомірність акту управління. У цій самій статті було підкреслено, що значення адміністративної юстиції перебільшується буржуазною наукою і зазначено, що в СРСР інститути адміністративної юстиції іс-

нують у формі прокурорського нагляду за законністю актів управління [52, с. 98]. У юридичній літературі того періоду були поширеними міркування, які в категоричній формі не допускали можливості застосування інституту адміністративної юстиції, чи його певних елементів в умовах радянського суспільства, а також щодо недоцільності розгляду справ в адміністративному судочинстві, адже це може нанести шкоду державі [53, с. 98]. Не зважаючи на загальне невизнання у наукових колах утворення нового інституту адміністративного судочинства, його формування фактично було завершене прийняттям Адміністративного кодексу УСРР [54], який упорядкував систему органів і посадових осіб, які були уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, у такий спосіб визначилися певні процесуальні правила розгляду цих справ. Проте адміністративні суди в число органів, що розглядали справи про адміністративні проступки, уведено не було [55, с. 53–54]. У майбутньому адміністративні справи розглядалися регулярно, втім судові рішення ухвалювалися за правилами цивільного й господарського судочинства. Наприклад, у Цивільному процесуаль-

---

52 Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

53 Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

54 Адміністративний кодекс УСРР. Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 року. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html.

55 Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 49–56.

ному кодексі України 1963 року [56] містився окремий підрозділ щодо провадження у справах, які виникають з адміністративно-правових відносин. Згідно з указаним розділом, справи, що виникають з адміністративно-правових відносин, розглядаються судом [57, с. 54]. Поряд із тим, громадянам все ще не належало право на оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів. Тобто, по суті, адміністративні справи станом на середину XX ст. все ще пов'язувалися передусім із вирішенням суперечностей змісту адміністративного акту законові і недотримання законної форми та порядку вчинення акту управління тощо, втім не із захистом громадянами своїх прав.

Ситуація змінилася лише у 1978 році, коли Українська РСР прийняла Конституцію УРСР [58], у якій стаття 56 закріпила за громадянами право на оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів, яке повинно було реалізовуватись у порядку, встановленому законом. Однак, реалізація цієї гарантії відбулася лише через 10 років – 30 червня 1987 року було прийнято Закон СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» [59]. Тобто, таке право було встановлене на конституційному рівні, втім довгий час не реалізовувалося на практиці. Юрисдикція судів поширювалася винятково на діяльність посадових осіб, а обов'язковою

---

56 Цивільний процесуальний кодекс СРСР. Кодекс СРСР від 18.07.1963. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1501-06.

57 Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 4. С. 49–56.

58 Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Закон УРСР від 20.04.1978 № 888-IX // Відомості Верховної Ради УРСР від 11.07.1978 р. № 18. Стаття 268.

59 Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян // Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 26. Ст. 388.

процесуальною передумовою для відкриття справи в адміністративному судочинстві був розгляд скарги вищою управлінською інстанцією. Через деякий час законодавець встановив, що процедура попереднього вирішення справи в адміністративному порядку не є обов'язковою, і вперше було встановлено можливість касаційного оскарження судових рішень. Однак і закон, і внесені до нього зміни не можна визнати досягненням демократії, адже в них допускалось оскарження тільки одноосібних дій посадових осіб, що усувало можливість оскарження дій або рішень державних органів, як колегіальних суб'єктів права [60, с. 111]. Тобто, закріплене на законодавчому рівні право громадян захищати свої права в адміністративно-процесуальному порядку усувало будь-яку можливість позовів до держави, а справи в адміністративному судочинстві могли мати винятково індивідуальний характер, тобто бути пов'язаними із індивідуальними помилками конкретної посадової особи під час здійснення нею своїх посадових обов'язків.

Такі недоліки були усунені вже майже в останні роки існування Радянського Союзу. Так, Закон СРСР від 2 листопада 1989 року «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління та посадових осіб, які обмежують права громадян» [61] суттєво змінив процедуру розгляду суперечок між адміністрацією та громадянами. Тепер можна було оскаржити рішення самих органів державного управління, тобто колективних суб'єктів права. Поряд із тим, оскарженню підлягали тільки індивідуальні акти, а оскар-

---

60 Писаренко Н.Б. Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків: Право, 2002. Вип. 4. С. 104–112.

61 Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління та посадових осіб, що обмежують права громадян. Закон СРСР от 02.11.1989 № 719-I. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v0719400-89.

ження в порядку підлеглості знову стало обов'язковою передумовою для звернення до суду. Тобто, наприкінці досліджуваного періоду справи в адміністративному судочинстві все-таки набули тих ознак, якими вони наділені самою природою адміністративних правовідносин і адміністративної юстиції.

Підведемо підсумок дослідження періоду 1927–1991 рр., як третього етапу генезису справ в адміністративному судочинстві. По-перше, доречно акцентувати увагу на те, що на цьому етапі значна частина періоду мала такий характер, за якого громадяни були позбавлені права на оскарження в суді дій, рішень адміністрації або коли таке право на законодавчому рівні було закріплене, а процедура його реалізації у нормативно-правових актах не визначалася. В Україні так і не було створено судів, які б розглядали і вирішували спори, які виникали між особами та представниками влади у зв'язку з виконанням владних повноважень. Навіть після того, як адміністративна юстиція була сформована як інститут, не йшлося про розширення компетенції загальних судів щодо розгляду адміністративно-правових спорів, і відповідні адміністративні справи розглядались у порядку цивільного судочинства.

Отже, **період 1927-1991 рр., як третій етап генезису справ в адміністративному судочинстві,** характеризується такими особливостями:

1) нормативно-правове регулювання адміністративного судочинства майже не розвивалось;

2) більшу частину періоду адміністративні справи розглядались у порядку господарського чи цивільного судочинства, і не пов'язувались із захистом прав громадян від порушень з боку держави;

3) прийнята на конституційному рівні норма щодо оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів протягом тривалого часу не набувала законної сили;

4) право на адміністративне оскарження дій суб'єктів державного управління було врегульовано вже майже перед розпадом Радянського Союзу.

Новітній етап генезису справ в адміністративному судочинстві розпочався у 1991 році, з проголошення незалежності Україною. Як відзначено у науковій літературі, в незалежній Україні проблема адміністративної юстиції і судів деякий час гальмувалася [62, с. 107]. Поштовхом, який змінив би таку ситуацію, мало стати прийняття у 1992 р. Концепції судово-правової реформи [63], яка передбачала створення системи адміністративної юстиції з метою повноцінного судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, втім вона не була реалізована у належний спосіб. З огляду на це, головною подією, яка кардинально змінила правове регулювання справ в адміністративному судочинстві, стало прийняття у 1996 році Конституції України [64], яка у статті 125 визначила спеціалізацію судових органів, як основний принцип побудови національної системи судів загальної юрисдикції, а також закріпила положення про вищі спеціалізовані суди. В Основному Законі держави було знято незрозумілі радянські обмеження судового контролю за діяльністю адміністративних органів та відповідальності за неправомірні дії, а кожній особі було надано в статті 55 право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [65]. У такий спосіб, юрисдикція судів була поширена на

---

62 Жушман М. Генезис і сучасний стан адміністративної юстиції України // Підприємництво, господарство і право. 2016. № 8. С. 105–109.

63 Концепція судово-правової реформи в Україні. Постанова Верховної Ради України від 18 квіт. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 4.

64 Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.

65 Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.

усі без винятку правовідносини, які виникають в державі, зокрема й на адміністративні справи, які до того моменту все ще розглядались у порядку цивільного чи господарського судочинства.

З метою повноцінного запровадження в Україні судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, Концепцією адміністративної реформи в Україні від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [66] було передбачено поетапне формування Вищого адміністративного суду України, апеляційних, місцевих адміністративних судів та прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України для регулювання порядку розгляду справ цими судами. Останній на момент свого прийняття у 2005 році отримав назву Кодексу адміністративного судочинства України [67]. Крім того, до заходів, передбачених Концепцією, доречно віднести прийняття 7 лютого 2002 року Закону України «Про судоустрій України» [68], у статті 18 якого було передбачено спеціалізацію судової системи України, а в частині 2 статті 19 визначено, що спеціалізованими судами є господарські, адміністративні та інші суди, визначені законом як спеціалізовані. Згідно з Прикінцевими та перехідними положеннями цього Закону, було закріплено правило щодо формування системи адміністративних судів в Україні упродовж трьох років, а на виконання таких вимог Президентом України 1 жовтня 2002 року було видано Указ «Про Апеляційний суд

66 Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 22 липня 1998 року // Офіційний вісник України. 1999. № 21. Ст. 943.

67 Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

68 Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 27. Ст. 180.

України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» від 01.10.2002 р. № 889/2002 [69], яким відповідно і передбачалось їх створення. Як кінцевий етап адміністративної реформи, було прийнято раніше згадуваний Кодекс адміністративного судочинства України [70], який і визначив повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних спорів, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення справ у порядку адміністративного судочинства. Тобто, станом на 6 липня 2005 року інститут адміністративної юстиції в Україні було повністю сформовано, а справи в адміністративному судочинстві розглядалися згідно з повністю сформованою законодавчою базою.

Надалі нормативно-правове регулювання справ в адміністративному судочинстві розвивається у порядку удосконалення окремих інститутів. Наприклад, із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 № 2147-VIII [71],було змінено правила розгляду справ у адміністративному судочинстві, та запроваджено інститути типових та зразкових справ. Вже нині, після року функціонування цих механізмів, можна зробити висновок про позитивні наслідки

---

[69] Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України. Указ Президента України від 01.10.2002 № 889/2002 // Офіційний Вісник України. 2002. № 40. Ст. 1856.

[70] Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

[71] 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 (ВВР). 2017. № 48. Ст. 436.

їхнього введення у дію, оскільки у нашій державі відбулася зміна сприйняття судової практики у суспільстві. Введення в Україні механізмів типової та зразкової справи є важливим кроком для впровадження судового прецеденту. Визнання законодавцем права Верховного Суду на створення судового прецеденту є ще одним кроком до удосконалення захисту прав й охоронюваних законом інтересів громадян; є показником наближення українського судочинства до європейських зразків; дасть змогу значно ефективніше забезпечувати вирішення різноманітних життєвих ситуацій, учасником яких може стати будь-який громадянин. Окрім того, запровадження інститутів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві сприяло зменшенню навантаження на суддів та стало ключовою засадою для швидкого вирішення однотипних справ.

Тобто, лише за останні два десятиліття були вирішенні усі проблеми правового регулювання справ в адміністративному судочинстві, на які вітчизняні дослідники вказували роками. У результаті судово-адміністративної реформи, було створено мережу адміністративних судових інстанцій, сутність та характер адміністративних справ набули тих рис, яким вони мають відповідати, з огляду на сутність адміністративної юстиції.

Отож, **період від 1991 року, як четвертий етап генезису справ в адміністративному судочинстві,** характеризується такими особливостями:

1) справи в адміністративному судочинстві нині розглядаються адміністративними судами;

2) правова природа справ в адміністративному судочинстві пов’язана із захистом прав та інтересів особи, порушених державою в особі її органів управління;

3) адміністративне законодавство урегульовує усі аспекти справ в адміністративному судочинстві;

4) нині відбувається розвиток окремих категорій справ в адміністративному судочинстві, зокрема таких, як зразкові та типові справи.

Підводячи підсумок з дослідження генезису справ в адміністративному судочинстві, можна констатувати, що у своєму розвитку цей інститут пройшов чотири етапи:

1. Початковий етап (XVIII ст. – 1917 р.) – характеризується прийняттям в Австрійській та Російській імперіях нормативно-правових актів, які встановлювали норми, близькі за змістом до адміністративних, а розгляд справ відбувався або в адміністративних судах (Австрійська імперія), або в спеціально створених для цього органах (Російська імперія);

2. Поворотний етап (1917–1927 рр.) – відбувався на зламі історичних епох, а його кінцевий результат обумовив регулювання справ в адміністративному судочинстві на довгі роки наперед – було безуспішно прийнято спробу втілити в життя велику кількість законопроектів, покликаних врегулювати питання адміністративного судочинства, і в результаті прийнято перший в історії України законодавчий акт, спрямований кодифікувати норми адміністративного права – Адміністративний кодекс УСРР, який власне і врегулював провадження адміністративних справ протягом багатьох років радянського режиму;

3. Радянський етап (1927–1991 рр.) – характеризується фактичною відсутність розвитку нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства, розглядом адміністративних справ у порядку господарського чи цивільного судочинства, а адміністративні справи не могли бути пов’язані з оскарженням до суду дій службових осіб, державних і громадських органів;

4. Сучасний етап (починаючи від 1991 р.) – пов’язаний з розглядом справ щодо захисту прав та інтересів особи, порушених державою в особі її органів управління, в адміністративному судочинстві адміністративними судами на основі

адміністративного законодавства, а також із розвитком окремих категорій справ в адміністративному судочинстві, зокрема таких, як зразкові та типові справи.

У такий спосіб, у процесі дослідження генезису справ в адміністративному судочинстві, було встановлено, що запровадження адміністративної юстиції в Україні відбулося фактично вже за часів незалежності України. Розгляд адміністративних справ здійснювався і в попередні історичні епохи, починаючи з XVIII ст. Втім, для цього створювалися спеціальні інституції, або ж розгляд адміністративних справ відбувався у порядку цивільного чи господарського судочинства. Виняток становить перебування західноукраїнських земель у складі Австрійської імперії, адже вже у той час у цій державі існувала адміністративна юстиція.

На сучасному етапі вітчизняному законодавцю вдалося вирішити усі наявні проблеми, тому нині адміністративні справи розглядаються в порядку адміністративного судочинства, а постійний розвиток цього інституту спричинив виникнення таких нових механізмів, як зразкові та типові справи, що безумовно демонструє позитивні перспективи його подальшого розвитку.

1.2 Зразкові та типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві

Встановлений у Конституції України [72] пріоритет захисту прав і свобод людини та громадянина обумовлює постійний пошук шляхів удосконалення вітчизняного правосуддя. У юридичній науці сформувалась певною мірою суперечлива теорія адміністративного процесу, оскільки низка питань є спірними та широко обговорюються на науковому рівні. Крім того, недосконалим є адміністративно-процесуальне за-

[72] Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.

конодавство. Однак, адміністративно-процесуальне право, незважаючи на безперервну працю науковців, все ще потребує детального дослідження. Це посилюється тим, що весь період незалежності України характеризується вектором на інтеграцію у європейське та світове співтовариство. Одним із пріоритетних завдань, поставлених перед державою, є удосконалення судочинства з метою введення нових інститутів на зразок європейських країн. Необхідність створення ефективних механізмів судового захисту обумовила здійснення оновлення процесуальних норм, та стала підставою для запровадження у вітчизняну правову систему механізму зразкових та типових справ, розроблених за прикладом «пілотних рішень», які приймає Європейський суд з прав людини.

3 жовтня 2017 року із прийняттям Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147 [73] було зроблено позитивний крок до вирішення низки проблем, які несли загрозу ефективному захисту прав, свобод та інтересів громадян. Однією із головних новел стало запровадження абсолютно нових інститутів типових та зразкових справ у Кодексі адміністративного судочинства України [74]. І після року функціонування цих механізмів, можна зробити висновок про позитивний ефект від їхнього введенняу дію. По-перше, інтеграція типової та зразкової справи слугувала важливим кроком для впровадження

---

[73] 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 (ВВР). 2017. № 48. Ст. 436.

[74] Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

судового прецеденту в Україні. По-друге, впровадження зразкових та типових справ є кроком вперед на шляху розвитку України як соціальної, правової держави. По-третє, судові рішення набули ознаки реального носія інформації та джерела права. По-четверте, запровадження інститутів зразкових та типових справ дозволило зменшити навантаження на суддів та посприяло швидкому розгляду однотипних справ в порядку адміністративного судочинства. Це питання є особливо важливим у контексті зразкових та типових справ, як нового механізму в адміністративному судочинстві, оскільки для України є характерною протягом усього періоду існування величезна кількість таких справ. Зокрема, справи дітей війни, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, вимушених переселенців тощо. При цьому, неправильним буде висновок, що в таких умовах страждали лише інтереси громадян, адже завантаженість судів також є серйозною проблемою. Наявність однотипних справ є свідченням наявності прогалин у законодавстві, а призначення зразкових та типових справ зокрема й у тому, щоб компенсувати їх існування, поки законодавець не застосує відповідних заходів. Кожен із зазначених напрямів потребує більш детального наукового дослідження.

Питання зразкових та типових справ як нового механізму в адміністративному судочинстві, є малодослідженим на науковому рівні, і тому воно є новелою вітчизняного законодавства і функціонує протягом порівняно незначного періоду часу. З огляду на це, нині увагу його аналізу передусім приділяли різноманітні експерти та юристи. Дослідниками цього та близьких до нього питань, були зокрема: К. А. Бабенко, С. В. Банах, Ю. О. Буглак, В. В. Галунько, О. В. Глуханчук, М. В. Григор'єв, О. С. Дніпров, О. Ю. Дрозд, Ю. М. Дьомін, Д. В. Журавльов, І. В. Завальнюк, М. М. Клемпарський, С. О. Короєд, О. М. Кравченко, О. В. Кудрявцев, Я. В. Лазур, М. В. Лошицький, А. І. Оксюта, О. М. Олійник,

Н. М. Оніщенко, С. Є. Петров, Т. С. Подорожна, С. М. Прилипко, О. В. Прудивус, О. В. Рой, М. А. Самборська, Т. М. Северенчук, М. І. Соф'їн, К. І. Чижмарь тощо. Втім, відсутність комплексних досліджень обумовлює необхідність аналізу питання зразкових та типових справ, як нового механізму в адміністративному судочинства.

Згідно з ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [75], адміністративна справа – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, тобто спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, надає адміністративні послуги, або є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, а спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такими суб'єктами зазначених функцій, або наданням або ненаданням ними стороною зазначених послуг, або у зв'язку з порушенням виборчих прав особи. Аналіз цього нормативно-правового акту засвідчує, що нині у вітчизняному адміністративному судочинстві передбачено низку різновидів адміністративних справ, запровадження яких було спрямоване для спрощення адміністративного процесу і розвантаження судів – це зокрема адміністративні справи незначної складності (малозначні адміністративні справи), і, передусім, – типові та зразкові справи. При цьому, ч. 6 ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства України [76] відносить типові справи до справ незначної складності, а у ч. 1 ст. 4 цього ж нормативно-правового акту зразкова адміністративна справа роз'яснюється як «типова». Усе вищезазначене свідчить про зв'язок кожного із нових різновидів адміністративних справ.

---

[75] Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

[76] Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

Насамперед, необхідно підкреслити, що можливість розгляду типових та зразкових справ нині передбачена винятково в адміністративному судочинстві, тобто, для інших процесів інститути типових та зразкових справ не є характерними. Експерти акцентують увагу на тому, 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 [77, с. 10]. Логічним є висновок, що такий стан має суттєвий негативний вплив на якість судочинства та строки розгляду. Саме тому, запровадження інститутів зразкової та 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 у ньому становить понад 100 справ і матеріалів на місяць, тоді як в середньому по Україні цей показник трохи перевищує 40 [78, с. 10]. Відповідно, прогнози щодо розвантаження судів за допомогою типових та зразкових справ, є цілком обґрунтованими. З огляду на це, необхідно акцентувати увагу на те, що використання типових та зразкових справ унеможливить різне застосування суддями норм матеріального права, і як наслідок, ухвалення різних рішень у однотипних справах. Нині для адміністративного судочинства є характерною відсутність єдиної практики, велика кількість скасованих рішень та, відповідно, незабезпечення інтересів громадян у адміністративних справах.

---

[77] Оксюта А. Рішення під копірку // «Закон і Бізнес». № 11–12 (1361–1362). 24–30 березня 2017 року. С. 10.

[78] Оксюта А. Рішення під копірку // «Закон і Бізнес». № 11–12 (1361–1362). 24–30 березня 2017 року. С. 10.

У статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України [79] 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 у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Із цієї дефініції можна виокремити такі **особливості типових адміністративних справ:**

1) у декількох адміністративних справах є один і той самий відповідач (представлений суб'єктом владних повноважень, зважаючи на специфіку 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 у декількох адміністративних справах заявлено однакові вимоги до відповідача.

Зазначену специфіку потрібно розглядати винятково у сукупності. Тобто, не є типовими справами такі, у яких один і той самий відповідач представлений суб'єктом владних повноважень, які виникали з різних підстав, або в яких заявлено різні позовні вимоги до відповідача. Так, А. І. Оксюта акцентує увагу на те, що Окружний адміністративний суд міста Києва майже одразу після впровадження інституту типових адміністративних справ звернувся до Верховного Суду України з відповідними поданнями про прийняття до провадження таких справ: 1) за позовами до Генеральної прокуратури щодо звільнення з посад у зв'язку з ухваленням закону «Про

[79] Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

очищення влади»; 2) за позовом ВАТ «Аерофлот – російські авіалінії» до Державної авіаційної служби щодо оскарження постанов про накладення штрафів у галузі цивільної авіації у зв'язку з порушенням порядку використання повітряного простору України; 3) за позовом фізичної особи до уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на ліквідацію публічного акціонерного товариства «Євробанк» про визнання протиправним та скасування рішення про нікчемність договору банківського вкладу; визнання протиправною бездіяльність уповноваженої особи фонду щодо невнесення позивача до переліку вкладників, які мають право на відшкодування коштів за рахунок коштів позовом фізичної особи до уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на ліквідацію публічного акціонерного товариства «Євробанк» про визнання протиправним та скасування рішення про нікчемність договору банківського вкладу [80, с. 10]. Кожному із зазначених випадків притаманні ознаки типових адміністративних справ. Так, в адміністративних справах за позовами до Генеральної прокуратури щодо звільнення з посад у зв'язку з ухваленням Закону «Про очищення влади», один і той самий відповідач, а саме – Генеральна прокуратура України. Підставою для звернення до захисту прав у межах адміністративного судочинства, є звільнення прокурорів з посад у зв'язку з ухваленням Закону «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. № 1682-VII [81]. Відповідно, позивачами у цих справах заявлено однакові позовні вимоги – поновлення у посаді. Інші приклади також загалом відповідають ознакам типових справ, однак не настільки однозначно. Зокрема, в адміністративній справі за позовом ВАТ

[80] Оксюта А. Рішення під копірку // «Закон і Бізнес». № 11–12 (1361–1362). 24–30 березня 2017 року. С. 10.

[81] Про очищення влади. Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII // Відомості Верховної Ради України від 31.10.2014 р. № 44. Стор. 2978. Стаття 2041.

«Аерофлот – російські авіалінії» до Державної авіаційної служби щодо оскарження постанов про накладення штрафів у галузі цивільної авіації у зв'язку з порушенням порядку використання повітряного простору України, відповідачем є Державна авіаційна служба, підставою виникнення спору – прийняття останньою постанов про накладення штрафів, а позовною вимогою – скасування відповідних постанов. Втім, у цьому випадку позивач лише один – ВАТ «Аерофлот – російські авіалінії». Якби таких позивачів було декілька, наприклад, інші юридичні особи, які здійснюють повітряні перевезення пасажирів, і щодо яких було прийнято постанови про накладення штрафів, така справа могла би бути розглянута, як типова. Однак за таких умов відсутні усі необхідні підстави для визначення її типовості. Остання виокремлена справа пов'язана з позовом фізичної особи до уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на ліквідацію публічного акціонерного товариства «Євробанк» про визнання протиправним та скасування рішення про нікчемність договору банківського вкладу, а також про визнання протиправним та скасування рішення про нікчемність договору банківського вкладу. Така справа може бути типовою за умови, якщо відповідні позовні вимоги будуть підтримані декількома фізичними особами. Чинний Кодекс адміністративного судочинства України [82] не встановлює жодних вимог щодо того, скількох позивачів достатньо для можливості визначення справи, як типової, а це означає, що їх має бути принаймні двоє. Враховуючи, що зазначена справа стосується ліквідації банківської установи, можна припускати, що кількість таких позивачів може бути значною.

Отже, зважаючи на подані приклади, можливо зробити висновок, що інститут типових адміністративних справ нині

[82] Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

вже дійсно функціонує, а ті справи, що розглядаються чи вже були розглянуті, містять ознаки, впроваджені законодавцем у визначену Кодексом адміністративного судочинства України [83] дефініцію.

Натомість, зразкова адміністративна справа – це типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом, як судом першої інстанції, для постановлення зразкового рішення [84]. Така дефініція дає підстави для висновку, що для зразкових адміністративних справ характерні наступні особливості:

1) зразкові адміністративні справи є типовими адміністративними справами, за результатами розгляду яких приймається зразкове рішення;

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

3) метою розгляду зразкової адміністративної справи є постановлення зразкового рішення, у якому мають бути узагальнені типові підходи до вирішення подібних справ у майбутньому.

Тобто, за наявності ознак типовості справи, Верховний Суд приймає її до провадження у першій інстанції, і в результаті прийняття відповідного рішення, така справа стає зразковою. Першою зразковою справою стала справа про перерахунок пенсій співробітникам Міністерства внутрішніх справ [85]. Про її типовість свідчить те, що ця справа сто-

---

83 Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

84 Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

85 Перерахунок пенсій співробітникам МВС став першою зразковою справою, розглянутою ВС, Данішевська: веб-ресурс Цензор.Нет. URL:

сується близько 150 тисяч осіб. Відповідно, розглядалася справа Верховним Судом України, і результатом її розгляду стало постановлення зразкового рішення. Інформація, надана офіційний веб-сайтом Верховного Суду України, свідчить, що нині вже було прийнято зразкові рішення у восьми адміністративних справах. Окрім зазначеного вище Рішення Верховного Суду від 15.02.2018 р. № 820/6514/17 (Пз/9901/8/18) [86], щодо перерахунку пенсій пенсіонерам МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських, станом на кінець грудня 2018 року Верховним Судом України було прийнято Рішення від 12.03.2018 р. № 802/2196/17-а (Пз/9901/1/18) щодо нескладання Ліквідкомісією МВС довідки для перерахунку пенсій пенсіонерам МВС [87], Рішення від 26.03.2018 р. № 806/3265/17 (№ Пз/9901/2/18) про оформлення паспорта громадянина України [88], Рішення від 30.03.2018 р. № 812/292/18 (№ Пз/9901/22/18) щодо нарахування пені та штрафів платникам податків, розташованих у зоні АТО [89], Рішення від 04.04.2018 р. № 822/524/18

---

https://censor.net.ua/ua/news/3058104/pererahunok_pensiyi_spivrobitnykam_mvs_stav_pershoyu_zrazkovoyu_spravoyu_rozglyanutoyu_vs_danishevska.

86 Рішення Верховного Суду від 15.02.2018 № 820/6514/17 (Пз/9901/8/18) щодо перерахунку пенсій пенсіонерам МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/rishenna_zrazkova_820_6514_17.

87 Рішення Верховного Суду від 12.03.2018 № 802/2196/17-а (Пз/9901/1/18) щодо нескладання Ліквідкомісією МВС довідки для перерахунку пенсій пенсіонерам МВС. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/rishenna_zrazkova_9901_1_18.

88 Рішення Верховного Суду від 26.03.2018 № 806/3265/17 (№ Пз/9901/2/18) про оформлення паспорта громадянина України. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkova_806_3265_17_pasport.

89 Рішення Верховного Суду від 30.03.2018 № 812/292/18 (№ Пз/9901/22/18) щодо нарахування пені та штрафів платникам податків, розташованих у зоні АТО // URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkova_812_292_18.

(№ Пз/9901/23/18) щодо переведення з пенсії через інвалідність на пенсію державного службовця [90], Рішення від 16.04.2018 р. № 825/506/18 (№ Пз/9901/16/18) про відмову прокуратури у видачі довідки про зарплату для перерахунку пенсій [91], Рішення від 03.05.2018 р. № 805/402/18 (№ Пз/9901/20/18) про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі [92], Рішення від 01.11.2018 р. № 0640/3835/18 (№ Пз/9901/52/18) щодо перерахунку щомісячного грошового утримання судді у відставці [93]. Експерти відзначають, що структура «зразкового» рішення Верховного Суду України була фактично сформована на основі структури рішення ЄСПЛ і адаптована під національні стандарти правозастосування, шляхом виділення таких підрозділів, як: 1) історія справи; 2) аргументи учасників; 3) обставини, встановлені судом; 4) джерела права й акти їх застосування; 5) позиція ВС: оцінка аргументів учасників справи; 6) висновки; 7) ознаки типових справ; 8) обставини зразкової справи, які зумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм; 9) обставини, які можуть впливати на інше застосування норм

---

90 Рішення Верховного Суду від 04.04.2018 № № 822/524/18 (№ Пз/9901/23/18) щодо переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця. URL: https://supreme.court.gov.ua/ supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkove_822_524_18.

91 Рішення Верховного Суду від 16.04.2018 № № 825/506/18 (№ Пз/9901/16/18) про відмову прокуратури у видачі довідки про зарплату для перерахунку пенсій. URL: https://supreme.court.gov.ua/ supreme/ pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkova_825_506_18.

92 Рішення Верховного Суду від 03.05.2018 № 805/402/18 (№ Пз/9901/20/18) про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/ zs_9901_20_18.

93 Рішення Верховного Суду від 01.11.2018 № 0640/3835/18 (№ Пз/9901/52/18) щодо перерахунку щомісячного грошового утримання судді у відставці. URL: https://supreme.court.gov.ua/ supreme/ pro_sud/zrazkova-sprava/zr_rish_0640_3835_18_kas.

матеріального права, ніж у зразковій справі [94, с. 10]. Тобто, інститут зразкових справ фактично становить собою впровадження в Україні інституту судового прецеденту, що є важливим, з огляду на те, що він являє собою додаткове джерело права та суттєво сприяє вирішенню справ у випадку наявності прогалин у праві чи відсутності правової норми, якою можна вирішити спір. Безперечно, українське законодавство нині не є ідеальним, не зважаючи на усі заходи та реформи, що приймаються вітчизняним законодавцем. Згідно з ч. 2 ст. 125 Конституції України [95], Верховний Суд є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, а ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [96] встановлено, що Верховний Суд забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом. У «Юридичній енциклопедії» термін «правовий прецедент» тлумачиться як спосіб зовнішнього вираження й закріплення індивідуального правила поведінки, яке встановлюється компетентним органом держави для регулювання конкретної життєвої ситуації, та стає загальнообов'язковим у регулюванні аналогічних конкретних життєвих ситуацій; потреба в прецеденті постає насамперед внаслідок наявності прогалин у праві [97, с. 77]. Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві безумовно містять ознаки судового прецеденту, адже в своїх законодавчих дефініціях, закріплених у нормах Кодексу адміністративного судочинства

---

94 Оксюта А. Рішення під копірку // «Закон і Бізнес». № 11–12 (1361–1362). 24–30 березня 2017 року. С. 10.

95 Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.

96 Про судоустрій і статус суддів. Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 31. Ст. 545.

97 Луць Л.А., Рабінович П.М., Шмельова Г.Г. Прецедент правовий // Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемчушенка. Київ: «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 5: П С. 2003. 736 с.

України [98], законодавець використовує термін «типовий», тобто такий, який відзначається ознаками, властивими якій-небудь сукупності осіб, явищ, предметів. Відповідно, правовий прецедент у своєму змісті окреслює певну сукупність однотипних справ, які мають однакове вирішення. За останні роки адміністративні суди були суттєво завантажені слуханням типових справ, що істотно впливало на якість судочинства та строки розгляду, а отже – на захист прав й охоронюваних законом інтересів громадян. Окрім того, раніше типовими були ситуації, коли в однотипних справах порізному застосовувалися норми матеріального права, і в результаті, ухвалювалися протилежні рішення. Завдяки впровадженню нових механізмів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, судові рішення набули ознаки реального носія інформації та джерела права. Зазначене свідчить про необхідність розуміння зразкових та типових справ, як реального носія об'єктивної інформації. Відповідно, їх значення як джерела права, розкривається у тому, що після запровадження цих інститутів у вітчизняну правову систему, суд зобов'язаний враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені в рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

Типові справи загалом розглядаються як будь-які інші адміністративні справи, втім існують певні особливості, які обумовлюють їх специфіку. Згідно із нормами Кодексу адміністративного судочинства України [99], провадження у типових справах здійснюється у такий спосіб: передусім, необхідно акцентувати увагу, що ч. 6 ст. 12 цього норматив-

98 Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

99 Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

но-правового акту, типові справи віднесено до справ незначної складності, а тому і саме провадження у таких справах характеризується простотою. Специфічні особливості провадження у таких справах пов'язуються насамперед із їх співвідношенням зі зразковими справами. Зокрема, у ст. 291 Кодексу адміністративного судочинства України [100] встановлено, що суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою у випадку, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі. Специфіка полягає у тому, що у разі прийняття Верховним Судом України такого рішення, у майбутньому воно буде взяте за основу для ухвалення рішення у типовій справі. Тому провадження у типовій справі підлягає відновленню з дня набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі. При ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи. У разі, якщо позивачі не згодні з прийнятим рішенням у типовій справі, на нього може бути подана апеляційна скарга. Відповідно, рішення суду апеляційної інстанції за наслідками перегляду типової справи може бути оскаржено в касаційному порядку винятково з таких підстав: 1) суд першої та (або) апеляційної інстанції при вирішенні типової справи, не визнав її типовою справою та (або) не врахував правові висновки, викладені у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи; 2) справа, в якій судом першої та (або) апеляційної інстанцій ухвалено рішення з урахуванням правових висновків, викладених у рі-

[100] Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

шенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, не відповідає ознакам типової справи.

Отже, провадження у типових адміністративних справах характеризуються такими особливостями:

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

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

3) після прийняття рішення у зразковій справі, рішення у типовій адміністративній справі приймається на його основі;

4) рішення у типовій справі може бути оскаржене у встановленому законом порядку.

Провадження у зразкових справах у цьому контексті є більш специфічним. Так, згідно зі ст. 290 Кодексу адміністративного судочинства України [101], 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. Доречно акцентувати увагу на формулюванні «кількість яких визначає доцільність ухвалення судового рішення». Тобто, законодавчо не встановлено чітку кількість справ, наявність яких обумовлює потребу в ухваленні зразкового рішення. Логічним є висновок, що таких справ має бути більше однієї, а достатність кількості справ визначає сам суддя на власний розсуд.

---

101 Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

У ст. 290 Кодексу адміністративного судочинства України [102] також встановлено, що у 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, зокрема 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 п'яти 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 та 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 та підстав зразкової справи;

4) ознаки типової справи;

5) дата, час та місце судового розгляду зразкової справи;

---

[102] Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 р. № 35. 35–36. 37. Стор. 1358. Стаття 446.

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 у належний спосіб 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 обумовлюють 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. Рішення Верховного Суду у зразковій справі підлягає перегляду Великою Палатою Верховного Суду за правилами перегляду рішень в апеляційному порядку, визначеному цим Кодексом.

У такий спосіб, на підставі вищезазначеного, можливо сформулювати ознаки процедури розгляду зразкових адміністративних справ:

1) відсутність законодавчого встановлення мінімальної кількості типових справ, розгляд яких є підставою для прийняття зразкового рішення;

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

3) зразкові справи вирішуються у порядку спрощеного позовного провадження;

4) рішення у зразковій справі може бути оскаржене у встановленому законом порядку.

Отже, у процесі дослідження нормативно-правового регулювання типових та зразкових адміністративних справ, було зроблено висновок щодо перспективності запровадження таких інститутів у вітчизняній правовій системі. Передусім, необхідно зосередити увагу на те, що чинним законодавством передбачено усі необхідні інструменти для зменшення навантаження адміністративних судів. Окрім того, прийняття рішень у типових та зразкових справах дає змогу забезпечити однакове застосування норм матеріального права судами, та певною мірою сприяти запровадженню в Україні інституту судового прецеденту. Ризики ухвалення помилкових рішень у типових та зразкових справах дотепер залишаються, втім значно менші, ніж були до цього. Крім того, чинним Кодексом адміністративного судочинства України передбачено можливість оскарження судових рішень, а тому цілком високою є ймовірність ухвалення коректного рішення.

Висновки до Розділу 1

У процесі дослідження теоретико-правових засад зразкових та типових справ у адміністративному судочинстві зроблено наступні висновки:

1. Досліджено питання генезису справ в адміністративному судочинстві, та встановлено, що у своєму розвитку інститут справ в адміністративному судочинстві пройшов чотири етапи: 1) початковий етап (XVIII – 1917 р.) характеризується прийняттям в Австрійській та Російській імперіях нормативно-правових актів, які встановлювали норми, близькі за змістом до адміністративних, а розгляд справ відбувався або в адміністративних судах (Австрійська імперія), або в спеціально створених для цього органах (Російська імперія); 2) поворотний етап (1917–1927 рр.) відбувався на зламі історичних епох, а його кінцевий результат обумовив регулю-

вання справ в адміністративному судочинстві на багато років наперед – було безуспішно прийнято спробу втілити в життя велику кількість законопроектів, спрямованих урегулювати питання адміністративного судочинства, і як наслідок, прийнято перший в історії України законодавчий акт, покликаний кодифікувати норми адміністративного права – Адміністративний кодекс УСРР, який власне і врегулював провадження адміністративних справ протягом багатьох років радянського режиму; 3) радянський етап (1927–1991 рр.) характеризується фактичною відсутність розвитку нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства, розглядом адміністративних справ у порядку господарського чи цивільного судочинства, а адміністративні справи не могли бути пов'язані з оскарженням до суду дій службових осіб, державних і громадських органів; 4) сучасний етап (починаючи від 1991 р.) пов'язаний із розглядом справ щодо захисту прав та інтересів в адміністративному судочинстві адміністративними судами на основі адміністративного законодавства, а також із розвитком окремих категорій справ в адміністративному судочинстві, зокрема таких, як зразкові та типові справи.

Встановлено, що період XVIII – 1917 р. є першим етапом генезису справ в адміністративному судочинстві, і він характеризується такими особливостями: 1) у період до XVIII ст. на українських землях приймалися нормативно-правові акти, які встановлювали норми, близькі за змістом до адміністративних, втім ані адміністративного судочинства, ані адміністративного права у той час не існувало, а розгляд адміністративних справ не відбувався; 2) генезис справ в адміністративному судочинстві у XVIII–XIX століттях доречно розглядати у контексті перебування українських земель у складі Австрійської та Російської імперій; 3) на українських землях у складі Російської імперії в зазначений період ще не функціонували адміністративні суди, втім було створено мережу ус-

танов, які розглядали адміністративні справи; 4) на території Західної України, яка перебувала у складі Австрійської імперії, вже існували адміністративні суди, які, відповідно, і розглядали адміністративні справи.

Досліджено період 1917–1927 рр., який є другим етапом генезису справ в адміністративному судочинстві, який характеризується такими особливостями: 1) етап датований періодом, який відбувався на зламі декількох історичних епох; 2) було безуспішно прийнято спробу втілити в життя велику кількість законопроектів, покликаних урегулювати питання адміністративного судочинства; 3) наслідком цього періоду стало встановлення в Україні радянської влади, і як наслідок, вкорінення ідеї непередбачення судових гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами у розгляді адміністративних справ; 4) було прийнято перший в історії України законодавчий акт, покликаний кодифікувати норми адміністративного права – Адміністративний кодекс УСРР, який власне і врегулював провадження адміністративних справ.

Наше дослідження засвідчило, що період 1927–1991 рр., як третій етап генезису справ в адміністративному судочинстві, характеризується такими особливостями: 1) розвиток нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства фактично не здійснювався; 2) більшу частину періоду адміністративні справи розглядались у порядку господарського чи цивільного судочинства, і не пов'язувались із захистом прав громадян від порушень з боку держави; 3) прийнята на конституційному рівні норма щодо оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів протягом тривалого часу не набувала законної сили; 4) право на адміністративне оскарження дій суб'єктів державного управління було врегульовано вже майже перед розпадом Радянського Союзу.

Період, починаючи від 1991 р., окреслено як четвертий етап генезису справ в адміністративному судочинстві, якому

притаманні такі особливості: 1) справи в адміністративному судочинстві нині розглядаються адміністративними судами; 2) правова природа справ в адміністративному судочинстві пов'язана із захистом прав та інтересів особи, порушених державою у особі її органів управління; 3) адміністративне законодавство урегульовує усі аспекти справ в адміністративному судочинстві; 4) нині триває розвиток окремих категорій справ в адміністративному судочинстві, зокрема таких, як зразкові та типові справи.

2. Проаналізовано зразкові та типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. Серед особливостей типових адміністративних справ виділено наступні: 1) у декількох адміністративних справах є один і той самий відповідач (представлений суб'єктом владних повноважень, зважаючи на специфіку 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 у декількох адміністративних справах заявлено однакові вимоги до відповідача.

У свою чергу, до особливостей зразкових адміністративних справ віднесено наступні: 1) вони є різновидом типових адміністративних справ; 2) провадження в зразкових адміністративних справах здійснюється Верховним Судом України, при цьому він виступає судом першої інстанції; 3) результатом розгляду зразкової адміністративної справи є постановлення зразкового рішення.

Також в рамках аналізу зразкових та типових справ, як нового механізму в адміністративному судочинстві, встановлено особливості проваджень у таких справах. Встановлено, що провадження у типових справах характеризується такими особливостями: 1) типові справи розглядаються у порядку, характерному для розгляду будь-яких інших справ у першій інстанції; 2) провадження щодо типової справи може бути

зупинене у разі відкриття Верховним Судом України провадження у зразковій справі; 3) після прийняття рішення у зразковій справі, рішення у типовій адміністративній справі приймається на його основі; 4) рішення у типовій справі може бути оскаржене у встановленому законом порядку.

До ознак процедури розгляду зразкових адміністративних справ віднесено наступні: 1) відсутність законодавчого встановлення мінімальної кількості типових справ, розгляд яких є підставою для прийняття зразкового рішення; 2) необхідність розгляду зразкової справи має бути аргументована посиланням на інші типові адміністративні справи; 3) зразкові справи вирішуються у порядку спрощеного позовного провадження; 4) рішення у зразковій справі може бути оскаржене у встановленому законом порядку.

Розділ 2

СПЕЦИФІКА ЗРАЗКОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

2.1 Наукові інтерпретації зразкових справ в адміністративному судочинстві

Протягом багатьох років вчені-адміністративісти обговорювали необхідність запровадження інституту судового прецеденту в адміністративному судочинстві. Вітчизняна система права визнає застосування судового прецеденту лише як другорядного джерела права, проте практика свідчила про те, що рішення судів першої та апеляційної інстанцій при розв'язанні складних юридичних колізій, нерідко приймаються у відповідності із рішеннями вищих спеціалізованих судів. Результатом таких дискусій, а також остаточного формування розуміння у законодавця необхідності запровадження такого інституту, стало прийняття 3 жовтня 2017 року Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 2147 [103], наслідком яких стало запровадження в нормах Кодексу адміністратив-

[103] 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. 2017. № 48. Ст. 436.

ного судочинства України [104] нового інституту – інституту зразкових справ, що означало впровадження в Україні прецедентів в адміністративному судочинстві.

Зразкові справи в адміністративному судочинстві є однією із найбільш прогресивних новел в адміністративній юстиції останніх років. За своєю сутністю, цей інститут, який є частиною винятково адміністративного процесу, передбачає процесуальний механізм розгляду справ, у яких відносини сторін та правові норми, якими вони регулюються, є схожими, за прикладом рішення Верховного Суду в одній із таких справ. Надалі всі суди повинні враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи. 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. Розгляд 4 справ ще триває [105, с. 4]. У вересні 2019 року кількість зразкових справ, які набули законної сили, вже 11, що свідчить про позитивні тенденції розвитку досліджуваного інституту.

Але не зважаючи на це, інститут зразкової справи так і не отримав належної наукової уваги серед вітчизняних дослідників. Нині зразкові справи розглядаються на науковому рівні винятково у контексті норм адміністративного законодавства, а такі питання, як наукові інтерпретації зразкових справ, здебільшого залишаються поза увагою науковців. Встановлення специфіки зразкових справ в адміністративно-

---

104 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.

105 Огляд практики Верховного Суду. Інститут зразкової справи. Київ, 2019. Вип. 1. 18 с.

му судочинстві є неможливим без аналізу наукових підходів до тлумачення їх сутності. А отже, актуальність дослідження наукових інтерпретацій зразкових справ в адміністративному судочинстві обумовлена тим, що це питання є новим для вітчизняного адміністративного процесу та залишається малодослідженим на науковому рівні, не зважаючи на те, що цей інститут загалом обумовив масштабний інтерес адміністративістів. За таких умов, заповнення теоретичних прогалин цього інституту є важливим не лише у контексті аналізу норм, що його врегульовують, але й встановлення того, що він собою представляє.

Сутність зразкових справ в адміністративному судочинстві розглядали у своїх працях такі вчені, як: К. А. Бабенко, С. В. Банах, Ю. О. Буглак, В. В. Галунько, О. В. Глуханчук, М. В. Григор'єв, О. С. Дніпров, О. Ю. Дрозд, Ю. М. Дьомін, Д. В. Журавльов, І. В. Завальнюк, І. А. Качур, М. М. Клемпарський, С. О. Короєд, О. М. Кравченко, О. В. Кудрявцев, Я. В. Лазур, М. В. Лошицький, А. І. Оксюта, О. М. Олійник, Н. М. Оніщенко, С. Є. Петров, Т. С. Подорожна, С. М. Прилипко, О. В. Прудивус, О. В. Рой, М. А. Самборська, Т. М. Северенчук, М. І. Соф'їн, К. І. Чижмарь. Однак, відсутність комплексних досліджень специфіки зразкових справ в адміністративному судочинстві, а також понятійного апарату цього інституту, свідчить про необхідність здійснення такого аналізу.

У загальнотеоретичному розумінні, одним із значень терміну «справа» є низка питань, які потребують розв'язання [106, с. 1376]. Тобто, коли йдеться про судову справу, необхідно відштовхуватися від того, що нею є розв'язання певних питань у судовому порядку. Це знахо-

106 Великий тлумачний словник сучасної української мови / [гол. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. Київ: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

дить підтвердження і в науковій юридичній літературі. Так, автори навчального посібника «Адміністративне судочинство» визначають поняття «справа», як адміністративний або судовий розгляд будь-якого спірного факту, події, протиправної дії; або у відповідний спосіб сформована папка (тека) з документами стосовно певного факту, події, питання, особи [[107], с. 156]. Передусім, у такому значенні доречніше вживати термін «судова справа», адже у її змісті розкривається сутність справи, яка розглядається судом. За такого підходу, під справою потрібно розуміти розгляд певного спору судом чи органом, наділеним владними повноваженнями вирішувати подібні спори. Отже, справою у юридичному значенні є розв'язання спірних питань у судовому чи позасудовому порядку, або ж сукупність процесуальних документів.

Загалом, термін «справа» розуміється у науковій літературі однаково. При цьому, на законодавчому рівні поняття «судова справа» розглядається у трьох різних значеннях, при чому, у межах одного і того самого нормативно-правового акту, проте його різних редакцій. Так, у підпункті 42 пункту 1 Розділу ІІ «Визначення термінів та скорочення» чинної редакції Положення про автоматизовану систему документообігу суду [[108]], судова справа розглядається як сукупність матеріалів та документів, що мають значення для конкретного судового процесу та об'єднані набором спільних реквізитів. До судової справи зокрема входять: процесуальні документи, докази, матеріали кримінального провадження, судові рішення, інші документи та матеріали, надані суду під час судового провадження його учасниками або виготовлені судом.

---

[107] Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.

[108] Щодо Положення про автоматизовану систему документообігу суду: Рішення Ради суддів України від 26.11.2010 № 30. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr030414–10 (дата звернення 02.09.2019).

Тобто, у цьому аспекті судова справа розглядається дещо інакше – як комплекс процесуальних документів при розгляді конкретного спору. За такого підходу, судова справа розглядається не як сам спір, а як процесуальна документація, якою оформлюється вирішення спору, та яка сприяє вирішенню спору.

У попередніх редакціях цього нормативно-правового акту встановлювались інші терміни. Так, у першій редакції Положення про автоматизовану систему документообігу суду [109] судова справа роз'яснювалась як справа, що розглядається в порядку адміністративного, господарського, кримінального або цивільного судочинства, справа про адміністративне правопорушення. Тобто, у такому разі, судова справа розглядається не як документ, а як процес. При цьому, законодавець звузив її розуміння до виділення напрямів, у яких провадженнях можуть розглядатися судові справи, тому таке визначення є недосконалим.

У підпункті 1.2.1 пункту 1.2 редакції рішення Ради суддів України від 02.04.2015 р. № 25 Положення про автоматизовану систему документообігу суду [110] зазначено, що судова справа – це позовні заяви, скарги, матеріали кримінального провадження, подання та інші передбачені законом процесуальні документи, що подаються до суду і можуть бути предметом судового розгляду, а також судові процесуальні документи, що виготовляються судом. Тобто, за змістом це визначення є близьким до того, яке є актуальним нині в змісті цього нормативно-правового акту – судова справа розглядається як сукупність процесуальних документів. Але при

[109] Щодо Положення про автоматизовану систему документообігу суду: Рішення Ради суддів України від 26.11.2010 № 30. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr030414–10 (дата звернення 02.09.2019).

[110] Щодо Положення про автоматизовану систему документообігу суду: Рішення Ради суддів України від 26.11.2010 № 30. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr030414–10 (дата звернення 02.09.2019).

цьому, таке формулювання є більш досконалим, оскільки Радою суддів здійснено класифікацію процесуальних документів на ті, що подаються до суду і розглядаються у процесі судового розгляду, та ті, що виготовляються судом в результаті судового розгляду.

У такий спосіб, можна зробити висновок, що поняття «судова справа» доречно розглядати у двох значеннях:

1) судова справа, як вирішення спору у порядку адміністративного, господарського, кримінального або цивільного судочинства, справа про адміністративне правопорушення;

2) судова справа, як сукупність процесуальних документів, які подаються до суду і розглядаються у процесі судового розгляду, та документів, які виготовляються судом у результаті судового розгляду.

Тому судову адміністративну справу потрібно розглядати, як вирішення спору у порядку адміністративного судочинства, або ж розгляд справи про адміністративне правопорушення у позасудовому порядку. Згідно з пунктами 1 та 2 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України [111], адміністративна справа – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір. Натомість, публічно-правовий спір визначається як спір, у якому хоча б одна зі сторін здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна зі сторін надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виняткового суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна зі сторін є суб'єктом виборчого процесу

[111] 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.

або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи. З огляду на зазначені законодавчі визначення, можна зробити такі висновки щодо сутності адміністративних справ: 1) адміністративна справа розглядається адміністративними судами; 2) адміністративна справа являє собою розгляд публічно-правового спору; 3) специфіка публічно-правового спору визначається його сторонами – одна зі сторін має обов'язково бути представлена суб'єктом, наділеним публічно-владними управлінськими функціями, суб'єктом, який надає адміністративні послуги, або ж суб'єктом виборчого процесу; 4) публічно-правовий спір виникає через виконання чи невиконання такими суб'єктами своїх функцій, ненадання чи неналежне надання адміністративних послуг, інших порушень прав зі сторони суб'єктів владних повноважень. Тобто, специфіка адміністративних справ обумовлена передусім їх суб'єктним складом та підсудністю таких справ. Щодо суб'єктного складу, необхідно акцентувати увагу на формулювання «хоча б одна зі сторін здійснює публічно-владні управлінські функції». Тобто, такі справи можуть розглядатись як між суб'єктами владних повноважень, так і у разі, якщо лише одна сторона (відповідач) є таким суб'єктом. Крім того, адміністративну справу доречно розглядати з погляду адміністративного права та адміністративного судочинства. В Кодексі адміністративного судочинства України [112] регламентоване розуміння адміністративної справи в адміністративному судочинстві. Тому суб'єктний склад вирішення таких справ обмежено винятково судами. Натомість, в адміністративному праві адміністративні справи розглядаються у контексті можливості їх розгляду як адміністративними судами, так й органами, наділеними владними

[112] 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.

повноваженнями здійснювати розгляд таких справ. У контексті цього дослідження, розглядаємо вузький підхід, характерний для адміністративного судочинства, проте аналізуючи «адміністративну справу», як наукову категорію, необхідно враховувати сутність обох підходів.

Синонімічним терміном є поняття «справа адміністративної юрисдикції». В інформаційному листі Верховного Суду від 26.12.2005 р. № 3.2.-2005 «Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами» [113], під справою адміністративної юрисдикції розуміється переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Таке визначення є близьким до визначення поняття «адміністративна справа» в Кодексі адміністративного судочинства України [114]: нею є вирішення публічно-правового спору; публічно-правовий спір розглядається адміністративними судами; щонайменше одним суб'єктом справи адміністративної юрисдикції є суб'єкт, наділений публічно-владними управлінськими функціями. З огляду на це, можна зробити висновок про те, що сутність законодавчих дефініцій є однаковою, не зважаючи на те, що їх форма все-таки дещо відрізняється.

---

113 Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами: Лист Верховного суду України від 26.12.2005 № 3.2. 2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3–2-700–05 (дата звернення 03.09.2019).

114 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.

Звертаючись до наукової літератури, автори навчального посібника «Адміністративне судочинство» визначають справи адміністративної юрисдикції, як справи, виникнення яких передбачає наявність спору у сфері публічно-правових відносин, розгляд і вирішення якого може здійснюватися органами виконавчої влади або судами, а також органами місцевого самоврядування, на основі матеріальних і процесуальних норм адміністративного права, враховуючи при цьому положення деяких інших галузей права (екологічного, земельного, фінансового тощо) [[115], с. 156]. Тобто, це визначення є близьким до законодавчого. Автори зазначають, що такі справи виникають зі спору у сфері публічно-правових відносин. При цьому, дослідники не звужують розуміння адміністративних справ лише тими, що розглядаються судами, адже адміністративні справи також можуть вирішуватись органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, про що зазначено в дефініції. Крім того, акцентовано увагу на те, що предмет розгляду адміністративних справ є близьким до інших галузей – екологічного, земельного, фінансового, тобто, адміністративні справи можуть виникати зі спорів у цих сферах.

Е. М. Демський визначив адміністративну справу, як вирішення органами адміністративної юрисдикції (зокрема й адміністративними судами) питання про визнання, реалізацію та захист прав, обов'язків, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у публічно-правових відносинах, у яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа або інші суб'єкти, які на основі законодавства, уповноважені розгля-

[115] Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.

дати і вирішувати порушені у справі питання [116, с. 19]. Насамперед, необхідно зосередити увагу на тому, що дослідник, як і автори навчального посібника «Адміністративне судочинство», також акцентує, що адміністративні суди є лише одним із суб'єктів, який розглядає адміністративні справи. Проте, у контексті цього дослідження, потрібно враховувати, що розгляд зразкових справ здійснюється Верховним Судом, і при цьому, не може здійснюватися ніякими іншими суб'єктами. А тому, розглядаючи зразкову справу, як різновид адміністративної справи, необхідно обмежувати суб'єктний склад їх розгляду винятково судами. Е. М. Демський акцентує увагу й на тому, що сутність адміністративно-правової справи полягає у вирішення публічно-правового спору, а обов'язковим учасником такого спору має бути орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування чи їх посадова особа. Загалом, такий підхід є ідентичним до попереднього проаналізованого. Це, натомість, дає підстави зробити висновок, що нині у науковій літературі сформувалося єдине бачення сутності адміністративних справ: по-перше, вона являє собою розгляд публічно-правового спору; по-друге, хоча б одна його сторона наділена публічно-владними управлінськими функціями; по-третє, такий спір виникає внаслідок неналежного виконання такими суб'єктами своїх функцій.

Отже, розглядаючи зразкову справу в адміністративному судочинстві, як різновид адміністративної справи, потрібно враховувати, що адміністративна справа – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, хоча б одна зі сторін якого обов'язково представлена суб'єктом, наділеним публічно-владними управлінськими функціями, суб'єктом, який надає адміністративні послуги,

116 Демський, Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

або є суб'єктом виборчого процесу, та який виникає з приводу невиконання чи неналежного виконання суб'єктом владних повноважень своїх функцій.

Одним із різновидів адміністративних справ є зразкова справа. Процедуру зразкових справ вітчизняний законодавець розробив із урахуванням інституту пілотних рішень, які ухвалює Європейський суд з прав людини. Так, С. П. Параниця визначає пілотне рішення, як остаточне рішення у справі, що розглядається першочергово, в якій Європейський суд з прав людини визнає порушення прав, гарантованих Конвенцією, а також встановлює, що таке порушення має масовий характер через системно-структурну дисфункцію правової системи держави-відповідача. Накладає на державу-учасницю зобов'язання вжити заходів загального характеру для зупинення порушень за аналогічними справами та недопущення їх виникнення в майбутньому, виконання якого перебуває під особливим наглядом Комітету міністрів Ради Європи [117, с. 287]. Специфіка пілотних справ проявляється у тому, що прийняття пілотних рішень обумовлено масовим виникненням спорів щодо аналогічних спірних питань у діяльність одних і тих самих суб'єктів – це означає наявність «дисфункції правової системи». У цьому аспекті, пілотні справи та зразкові справи є подібними за сутністю, адже вони передбачають однакове вирішення аналогічних спірних питань у різних справах. Однак, відмінність все ж полягає у тому, що метою прийняття пілотних рішень є накладення на державу-учасницю зобов'язання усунути виявлені недоліки національного законодавства. Натомість, розгляд зразкових справ в адміністративному судочинстві України все ж здійснюється із іншою метою.

[117] 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.

Сутність зразкових справ в адміністративному судочинстві України є близькою до пілотних справ Європейського суду з прав людини. Термін «зразкова справа» виник у законодавчому та науковому обігу порівняно недавно, тому науковці переважно оперують дефініцією, встановленою в чинному законодавстві. «Зразковий» означає «той, який може бути прикладом, взірцем для інших» [118, с. 478]. Проте, у юридичному значенні цей термін має дещо інше пояснення. Визначення терміну «зразкова справа» передбачене у пункті 22 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України [119]. За законодавчим визначенням, зразкова справа в адміністративному судочинстві є типовою адміністративною справою, прийнятою до провадження Верховним Судом, як судом першої інстанції, для того, щоб постановити зразкове рішення. Натомість, пунктом 21 визначено, що типові адміністративні справи – 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 у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Тобто, зразковою справою є адміністративна справа, рішення у якій є зразком для вирішення у майбутньому аналогічних справ, суб'єктом яких є цей самий суб'єкт владних повноважень. «Зразковість» у цьому аспекті полягає не в тому, що такі рішення становлять собою певний ідеальний варіант вирішення адміністративної справи, у якій один із учасників – конкретний суб'єкт, наділеним публічно-владними

---

118 Великий тлумачний словник сучасної української мови / [гол. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. Київ: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

119 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.

управлінськими функціями. Зразкова справа – це прецедент, який сприяє вирішенню аналогічних справ. У ч. 1 ст. 290 Кодексу адміністративного судочинства України [120] дещо розширюється розуміння сутності зразкових справ, адже у ній визначено, що якщо у провадженні одного або 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. Тобто, рішення у зразковій справі може бути спеціально прийняте для вирішення інших аналогічних справ.

З огляду на аналіз наукової літератури, можна зробити висновок, що вітчизняні дослідники переважно оперують законодавчими дефініціями. Так, зразкова адміністративна справа розглядається як типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом, як судом першої інстанції, для постановлення зразкового рішення. Така дефініція сформульована на основі законодавчої, визначеної в Кодексі адміністративного судочинства України [121, с. 118]. Такий самий підхід характерний і для праць інших дослідників цієї сфери, зокрема, С. П. Параниці та К. М. Тищенко, які також здійснюють посилання на п. 22 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, а також Т. М. Северенчук [122, с. 287; 123, с. 47]. При цьому, увага ак-

120 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.

121 Миколаєць В. А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Збірник наукових праць. Випуск 36. Том 1. Одеса. 2018 р. С. 117–120.

122 Параниця С.П., Тищенко К.М. Реформування як виклик часу: зразкова та типова справи новели в Кодексі адміністративного судочинства України. Порівняльно-аналітичне право. № 6. 2018. С. 286–288.

центується на специфічних особливостях зразкових справ, сутність яких безпосередньо слідує із законодавчого визначення, встановленого у Кодексі адміністративного судочинства України [[124]], та до яких віднесено те, що зразкові адміністративні справи є різновидом типових адміністративних справ; судом першої інстанції, в яких розглядаються зразкові адміністративні справи є Верховний Суд; за результатами розгляду зразкової адміністративної справи Верховний Суд постановляє зразкове рішення [[125], с. 118]. Тобто, дослідниця не формулює дефініцію цього поняття, проте із законодавчої дефініції виділяє особливості цієї категорії, з яких можна зробити висновки про її сутність. Передусім, зразкові адміністративні справи є типовими адміністративними справами, які розглядаються Верховним Судом для постановлення зразкового рішення. Те, що провадження в зразкових адміністративних справах здійснюється винятково Верховним Судом, є однією із тих властивостей, яка дає змогу розрізняти зразкову справу та інші адміністративні справи. Зразкові справи не можуть вирішуватися ні іншими судовими, ні іншими адміністративними інстанціями. При цьому, Верховний суд України діє як суд першої інстанції, і його рішення можуть переглядатись у апеляційному порядку Великою Палатою Верховного Суду. Остання виділена особливість полягає у тому, що результатом розгляду зразкової адміністративної справи є постановлення зразкового рішення. Зразкове рішен-

[123] Северенчук Т.М. Зразкова справа в адміністративному судочинстві. Весняні наукові читання 2018, XIX Міжнародна науково-практична інтернет-конференція. м. Вінниця, 19 квітня 2018 року. С. 46–50.

[124] 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.

[125] Миколаєць В. А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Збірник наукових праць. Випуск 36. Том 1. Одеса, 2018. С. 117–120.

ня є одночасно і результатом, і метою розгляду зразкових справ. У зразковому рішенні Верховний суд може як задовольнити позовні вимоги, так і відмовити у задоволенні позовних вимог, і в обох випадках це рішення матиме вирішальне значення для вирішення інших справ із аналогічним предметом публічно-правового спору та відповідачем.

В аналітичному огляді практики Верховного Суду із аналогічної законодавчої дефініції, визначеної в п. 22 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [126], виділено такі особливості зразкової справи: один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлений структурний підрозділ); спір виник з аналогічних підстав; відносини регулюються одними нормами права; позивачі заявили аналогічні вимоги [127, с. 2]. У контексті цього, доречно зосередити увагу на такі специфічні моменти, які необхідно врахувати при формулюванні дефініції поняття «зразкова справа». Так, відповідачем для застосування рішення у зразковій справі у кількох справах має бути один і той самий суб'єкт владних повноважень, або його відокремлений структурний підрозділ. При цьому, потрібно враховувати, якщо, зокрема, у позивача наявні спірні публічно-правові відносини із територіальним органом Пенсійного фонду України, то зразкове рішення може бути застосоване для вирішення іншими суб'єктами адміністративних справ, у яких суб'єктом може бути будь-який інший територіальний орган Пенсійного фонду України, а не лише той, який був стороною у зразковій справі. З огляду на це, важливо, щоб правовідносини регулювались одними і тими самими нормами права. Тобто, у разі, якщо предмет позову та від-

126 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.

127 Огляд практики Верховного Суду. Інститут зразкової справи. Київ, 2019. Вип. 1. 18 с.

повідач у кількох справах є однаковими, проте спірні відносини регулюються різними нормами (такі випадки поширені, зокрема, у правовідносинах щодо визначення розміру та нарахування пенсії), то такі справи не можуть вирішуватися згідно зі зразковими.

Отже, **зразкова справа** – це публічно-правовий спір, відповідачем у якому є суб'єкт, наділений публічно-владними управлінськими функціями, який виник з приводу невиконання чи неналежного виконання ним своїх функцій, розглядається Верховним Судом, як судом першої інстанції, та за результатами розгляду якого постановлено зразкове рішення для вирішення у майбутньому інших спорів, які виникли з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються тими ж нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги.

Підсумовуючи здійснене дослідження, можна зробити висновок, що наукові інтерпретації зразкових справ в адміністративному судочинстві нині відсутні. Необхідно зважати, що цей інститут є новелою вітчизняного законодавства, а тому поки що не так багато дослідників здійснювали його теоретичну розробку. Тому поняття зразкових справ в адміністративному судочинстві у працях вітчизняних науковців розглядається переважно у контексті його законодавчого визначення.

Україна є країною, у якій традиційно наявна велика кількість груп населення, які потребують додаткового захисту з боку держави. Саме тому, поява інституту зразкових справ є позитивним явищем як для населення, так і для судів, які можуть суттєво розвантажитися завдяки цій законодавчій новелі. У процесі дослідження встановлено зв'язок зразкових справ із адміністративними справами та інститутом пілотних рішень, які ухвалює Європейський суд з прав людини. Зразкові справи потрібно розглядати, як особливий різновид адміністративних справ, специфіка яких полягає у прийнятті

зразкових рішень, які мають бути враховані в інших справах із аналогічним суб'єктом владних повноважень, як одного з учасників, та предметом спору. Такі зразкові рішення були ухвалені з урахуванням інституту пілотних рішень Європейського суду з прав людини. Але при цьому, доречно зазначити, що мета прийняття обох видів рішень є різною, оскільки пілотні рішення приймаються для усунення недоліків національних законодавств у випадку розгляду великої кількості справ із ідентичним предметом спору.

Отже, загалом теоретична основа функціонування інституту зразкових справ потребує подальших наукових розробок, адже її сучасний стан є незадовільним. В умовах, коли на науковому рівні аналізуються винятково законодавчі норми, чимало інститутів вітчизняної правової системи залишаються невідомими для широкого загалу.

2.2 Значення, роль та ознаки зразкових справ в адміністративному судочинстві

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду розпочав формування практики щодо розгляду зразкових справ та ухвалення зразкових рішень. Більшість справ, що надходили до Верховного Суду, стосувались питань реалізації публічної політики у сфері праці та зайнятості населення. Тобто, можна констатувати досить поширене порушення прав громадян їхнього конституційного права на працю, ефективне вирішення якого має надзвичайно важливе значення як для самих громадян, так і для держави для забезпечення належної соціальної політики та добробуту населення.

Впровадження ефективних інструментів поновлення громадян у правах є важливим аспектом діяльності правової держави. Саме таким процесуальним інструментом є інститут зразкових справ. Враховуючи наведену раніше статисти-

ку Верховного Суду щодо кількості подань та справ, очевидним є поступовий, однак досить стрімкий розвиток цього інституту, та збільшення його ролі та значення для адміністративного судочинства. Відтак, важливим є дослідження векторів його впливу на судовий процес, що є безпосереднім проявом ролі та значення інституту. Натомість, дослідження зразкових справ дасть змогу більш глибоко зрозуміти сутність цього інституту, який, не зважаючи на досить незначний час дії, дедалі більше використовується адміністративними судами.

Дослідження загальнотеоретичних питань значення, ролі та ознак зразкових справ є важливим для доктрини адміністративно-процесуального права, оскільки, враховуючи досить незначну кількість наукових праць з цього питання, зможе допомогти сформувати підґрунтя для подальших досліджень інституту, який в перспективі може стати надзвичайно ефективним інструментом поновлення порушених прав громадян у правовідносинах з державою.

Питання значення та ознак зразкових справ в адміністративному судочинстві є новелою законодавства, відтак є малодослідженим, поряд з тим, його аналізу увагу приділяли не лише науковці, але і різноманітні правові експерти. Дослідженням цього питання та близьких до нього, займалися, зокрема, такі дослідники: В. В. Баранкова, Ю. М. Бисага, В. А. Бігун, Б. В. Богдан, Ю. О. Буглак, В. В. Галунько, О. В. Глуханчук, М. В. Григор'єв, М. О. Деменчук, Ю. М. Дьомін, Д. В. Журавльов, І. В. Завальнюк, І. А. Качур, М. М. Клемпарський, В. В. Комаров, О. М. Кравченко, О. В. Кудрявцев, Я. В. Лазур, М. В. Лошицький, А. І. Оксюта, Р. В. Миронюк, С. М. Прилипко, О. В. Прудивус, О. В. Рой, О. Ф. Ситніков, Т. М. Северенчук, М. І. Соф'їн, Ю. В. Цуркаленко, Н. В. Шелевер, К. І. Чижмарь та інші.

Значення – це громадська, політична, історична вага, роль чого-небудь, його важливість [128, с. 648]. Тобто, при розгляді питання значення зразкових справ, необхідно дослідити їхню роль та важливість для адміністративного судочинства, що потребує також аналізу причин та підстав введення відповідної новели, проблематику, яку відповідний інститут покликаний вирішити.

В останні роки адмінсуди суттєво завантажені слуханням типових справ. Це суттєво впливає на якість судочинства та строки розгляду. Тому запровадження інституту зразкової справи спрямоване передусім на зменшення навантаження на суддів. Адже останні наділені правом зупинити провадження в типовій справі у разі відкриття провадження Верховним Судом. Після ухвалення рішення, суддя першої інстанції буде зобов'язаний враховувати правові висновки найвищої інстанції, що значно спростить і пришвидшить роботу [129]. У такий спосіб, відзначається проблема завантаженості суддівського корпусу при розгляді однотипних справ. Саме з метою подолання відповідної проблеми було створено та запроваджено інститут зразкових справ, який повинен зменшити навантаження шляхом спрощення розгляду типових справ, що, очевидно, підвищить рівень забезпечення поновлення у правах осіб, які мають судові спори з органами владних повноважень.

Т. М. Северенчук також відзначає значну завантаженість адміністративних судів, як причину впровадження інституту зразкових справ. Учена також наводить статистику, акцентуючи, що згідно з інформацією офіційного сайту Окружно-

128 Словник української мови:[в 11-ти т.]. ред. кол.: І.К. Білодід ... Академія наук Української РСР. Інститут мовознавства ... Т. 3: З. 1972. 744 с.

129 Зразкові справи можуть обернутись як зменшенням навантаження, так і невиправданою тяганиною. URL: https://zib.com.ua/ua/132357-zrazkovi_spravi_mozhut_obernutis_yak_zmenshennyam_navantazhe.html (дата звернення: 31.08.2019).

го адміністративного суду міста Києва, середньомісячне навантаження на суддю тут становить понад 100 справ і матеріалів. Натомість по Україні цей показник трохи перевищує 40. Тому сподівання адмінсудів на зменшення навантаження у зв'язку із запровадженням нового інституту, є досить обґрунтованими. Крім того, часто виникають ситуації, коли в однотипних справах неоднаково застосовуються норми матеріального права та, як результат, ухвалюються протилежні рішення. Така ситуація може спостерігатися в судах усіх інстанцій, що призводить до відсутності єдності практики, великої кількості скасованих рішень та, відповідно, незабезпечення захисту прав позивачів у таких справах [130, с. 48]. Отже, проблемою, яку покликаний вирішити інститут зразкових справ, є й неоднакове застосування норм права. У такому разі, вбачається однозначне велике значення відповідного інституту із забезпечення гарантій щодо дотримання прав та законних інтересів осіб у взаємовідносинах із органами влади, що відображатиметься у єдиному підході судів до вирішення окремих спірних моментів у таких правовідносинах, та як наслідок, може нівелювати відповідні протиправні дії органів влади.

М. О. Деменчук вказує, що до причин запровадження інституту зразкових справ відносять накопичення однакових справ за участі одних і тих самих суб'єктів владних повноважень, тотожність предмету спору, регулювання одними й тими самими нормами права [131, с. 149]. Ця теза підтверджує попередні думки щодо причин створення відповідного інституту, однак цікавим, з наукової точки зору, є визначення оз-

130 Северенчук Т.М. Зразкова справа в адміністративному судочинстві. Весняні наукові читання. 2018, XIX Міжнародна науково-практична інтернет-конференція. м. Вінниця, 19 квітня 2018 року. С. 46–50.

131 Деменчук М.О. Механізми забезпечення єдності судової практики Верховним Судом. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. 416 с.

нак справ, накопичення яких стало відповідною причиною. Виділяється необхідність спору з одним і тим самим органом влади, регулювання проблемного питання одними законодавчими нормами та тотожні вимоги позивача. У такий спосіб, можливо відзначити, що суттєвою відмінністю відповідних справ є лише сторона позивача, всі інші складові є тотожними. Тобто, причиною запровадження інституту зразкових справ є не просто накопичення великої кількості справ у судах, а саме накопичення однакових за своїм змістом справ, матеріали кожної з яких суд повинен дослідити, дотримуючись усіх наявних процедур. При цьому, важливо акцентувати про наявність різного правозастосування судами при вирішенні однакових за своєю сутністю справ.

Відтак, у вітчизняну модель правосуддя поступово запроваджуються принципи прецедентної правової моделі правосуддя. Введення в Кодекс адміністративного судочинства України [132] такого процесуального інституту, як «зразкова справа», розроблено за прикладом «пілотних рішень», які приймає Європейський суд з прав людини. Введення таких понять, як типова та зразкова справи, є важливим кроком для впровадження судового прецеденту в Україні. Сам факт визнання за Верховним Судом права на створення судового прецеденту є кроком вперед на шляху розвитку України як соціальної, правової держави, насамперед тому, що відбувається зміна сприйняття права та судової практики у суспільстві. Судові рішення у зразкових справах набувають ознаки реального носія об'єктивної інформації та джерела права [133,

---

132 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.

133 Миронюк Р.В. Можливості та гарантії дотримання прав й інтересів громадян в оновленій редакції Кодексу адміністративного судочинства України . Р.В.Миронюк . Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. Спеціальний випуск № 3 (94) «Права

с. 277]. Тобто саме через створення зразкових рішень вирішено подолати вищенаведені проблеми. Дослідження зразкових рішень як судового прецеденту, є досить обґрунтованим, оскільки за подібних правовідносин та порушень прав та інтересів особи, використовуватимуться не лише норми права, але і правозастосовна практика Верховного Суду, на яку можна посилатися з метою використання під час розгляду справи. При цьому, на відміну від висновків Верхового Суду в інших справах, які не є зразковими, та повинні бути враховані судами у своїй практиці, рішення у зразкових справах набирають більш обов'язкового характеру.

Н. В. Шелевер також вважає введення таких понять, як типова та зразкова справи, важливим кроком для впровадження судового прецеденту в Україні. Зразкові рішення спростять роботу судів нижчих інстанцій, які останні роки занадто завантажені типовими справами. Позитивним моментом є і те, що рішення Верховного Суду є обов'язковими для судів першої інстанції. Це забезпечить єдність правозастосовної практики. Відступити від висновків Верховного Суду неможливо, проте такі рішення підлягають перегляду Великою Палатою [[134], с. 292]. Тобто зразкова справа має ознаку прецедентної, та є обов'язковою до врахування судами нижчих інстанцій при розгляді типових справ. У такий спосіб, інститут зразкових справ забезпечить єдність правозастосовної практики судами, які будуть зобов'язані використовувати рішення у відповідних справах. Поряд з тим, з метою недопущення неправильного застосування норм права у

людини: методологічний, гносеологічний та онтологічний аспекти». С. 276–282.

[134] Зразкові та типові справи новела в адміністративному судочинстві. Шелевер Наталія Василівна. Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Ужгородський національний університет; За заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород: РІК-У, 2019. 372 с.

відповідних правовідносинах, рішення у зразковій справі може бути оскаржене до Великої Палати Верховного Суду.

Розробники законопроекту в пояснювальній записці зазначають, що провадження вказаної процедури в адміністративному процесі дасть змогу зменшити навантаження на суддів, забезпечити єдність правозастосовної практики та сприятиме швидкому розгляду великої кількості однотипних справ [135]. Вирішення відповідних проблем, очевидно, відображає значення інституту зразкових справ. При цьому, думки дослідників цілком правильно відображають закладену авторами відповідних змін у законодавство мету.

Часто на практиці виникали ситуації, коли суди першої інстанції неоднаково застосовували норми матеріального права і це призводило до ухвалення протилежних рішень. На думку Н. В. Шелевер, інститут зразкових справ усуне цю проблему, полегшить життя як фізичним та юридичним особам, так і судам нижчих інстанцій [136, с. 292]. Тобто значення відповідного інституту проявляється в забезпеченні інтересів не лише судів, завантаженість яких зменшиться, але фізичних та юридичних осіб, які отримають можливість поновлення своїх порушених прав у більш швидкий та передбачуваний спосіб.

Таке твердження є цілком прийнятним, – спрощення процедури оскарження однотипних справ та формування Верховним Судом позиції у таких справах, яка є

---

135 Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415 (дата звернення: 31.08.2019).

136 Зразкові та типові справи новела в адміністративному судочинстві. Шелевер Наталія Василівна. Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород) / Ужгородський національний університет; За заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород: РІК-У, 2019. 372 с.

обов'язковою для судів, що розглядають типові справи, безумовно, матиме наслідком суттєве звуження кола питань, які мають вирішуватися судами в кожній з таких справ, а отже, підвищення ефективності їх розгляду [137]. Розгляд типових справ за наявного зразкового рішення, дасть змогу проводити розгляд у спрощеному провадженні, що зменшує термін розгляду справи, що очевидно буде корисним для позивачів, а також зменшить процедурні моменти, які необхідно проводити суду, що звільнить більше часу для вирішення інших справ. У такий спосіб, збільшується ефективність судового розгляду не лише в частині типових справ, але й інших справ, які знаходяться у провадженні адміністративних судів.

Відзначимо точку зору, згідно якої така процедура сприятиме порозумінню між учасниками справи, адже сторони, треті особи чи їх представники, насамперед, самі будуть зацікавлені в швидкому розгляді та вирішенні проблемного питання [138, с. 292]. Однак, така позиція не є прийнятною, оскільки наявність спору щодо порушеного права означає відсутність порозуміння між сторонами. Розглядаючи інститут зразкових справ, як такий, що дасть змогу зменшити конфліктність між сторонами під час самого розгляду справи, також не є очевидним. З одного боку, у сторін зменшується обсяг необхідних дій для доведення своєї позиції, що нівелює можливість затягування процедури досягнення результату у вигляді судового рішення у справі, яке набрало законної сили,

---

137 Зразкове судочинство: типові та зразкові справи за новим КАСУ. URL: http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zrazkove-sudochinstvo-tipovi-ta-zrazkovi-spravi-za-novim-kasu.html (дата звернення: 31.08.2019).

138 Зразкові та типові справи новела в адміністративному судочинстві. Шелевер Наталія Василівна. Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Ужгородський національний університет; За заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород: РІК-У, 2019. 372 с.

та визначає наявність порушеного права та способів його поновлення. З іншого боку, оскільки обов'язок доказування в адміністративних справах покладається саме на орган владних повноважень, можливо зауважити наявність збільшення векторів доказування органами влади. Окрім спору щодо наявності порушеного права, очевидним є можливість глибокого аналізу усіх деталей справи, з метою визнання справи нетиповою та подальшого незастосування зразкового рішення. Однак, застосування відповідних заходів не сприятиме порозумінню між сторонами.

Голова Верховного Суду В. І. Данішевська щодо значення запровадження інституту судових справ, зокрема, зазначає: «по-перше, це прискорення розгляду справ, які є в судах у величезній кількості, і які стосуються дуже багатьох людей; по-друге рішення щодо зразкових справ виконуватимуться урядом – при чому, виконуватимуться не тільки щодо людей, які звернулися до суду, а й щодо тих людей, які не звернулися, але конкретне питання їх стосується» [[139]]. У контексті цього, особливо важливо підкреслити наявність впливу зразкових справ не лише на учасників типових справ, але і на осіб, які вступають у аналогічні правовідносини з органами влади. Відповідний вплив проявляється у подальшому правозастосуванні органами влади та недопущенні порушень прав та інтересів осіб, у випадках, коли є усталена судова практика. Тобто, за наявності очевидності у негативному результаті можливого судового спору, збільшується ймовірність недопущення відповідного порушення прав з боку органів владних повноважень, що додатково відображає значення інституту зразкових справ для правової системи загалом.

[139] Перерахунок пенсій співробітникам МВС став першою зразковою справою, розглянутою ВС. URL: https://censor.net.ua/ua/news/3058104/pererahunok_pensiyi_spivrobitnykam_mvs_stav_pershoyu_zrazkovoyu_spravoyu_rozglyanutoyu_vs_danishevska (дата звернення: 31.08.2019).

Крім того, існує припущення, що новела значно прискорює та спрощує розгляд типових справ, зокрема щодо однотипних соціальних спорів. Адже часто компетентні органи влади ігнорують вимоги законів та масово відмовляють у перерахунку та виплаті певних державних гарантій. А чисельні судові спори з цих питань не лише створюють перешкоди для громадян у відновленні своїх прав, але й перевантажують судову систему та адвокатів з цивільних справ зі спорів у сфері публічно-правових відносин з суб'єктами владних повноважень [140]. Така позиція є прийнятною, оскільки спрощення провадження дійсно дасть змогу значно пришвидшити відновлення прав та інтересів осіб, що має важливе значення для правової системи. Цікавим є звернення до наявності перевантаження адвокатів відповідними справами. У такому разі, складно погодитися із цим, адже від кількості справ залежить загальна кількість гонорарів адвокатів, відтак відповідне питання не є суттєвою проблемою для них. Поряд з тим, враховуючи наявну адвокатську монополію щодо представництва осіб у судах, навантаження однотипними справами адвокатів також має значення для правової системи, оскільки кількість адвокатів є обмеженою, що, натомість, може негативно позначитися на захисті прав та інтересів інших осіб через брак часу та можливостей у адвокатів на якісний захист в інших категоріях справ.

У контексті дослідження нормативно-правового регулювання типових і зразкових адміністративних справ, доречно наголосити 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,

[140] Перше зразкове рішення Верховного Суду. URL: https://alvaprivacy.ua/ua/publikatsiji/obraztsovoe-reshenie-militsioneram-pensii (дата звернення: 31.08.2019).

певною мірою сприяти запровадженню в Україні інституту судового прецеденту. Ризики ухвалення помилкових рішень у типових і зразкових справах досі залишаються, втім набагато менші, ніж було до цього. Крім того, чинним Кодексом адміністративного судочинства України передбачено можливість оскарження судових рішень, а тому високою є ймовірність ухвалення коректного рішення [[141], с. 120]. Отже, чи не найголовнішим ефектом від запровадження зразкових справ в адміністративному судочинстві є забезпечення єдності судової практики. Ця теза є цілком прийнятною, оскільки нівелювання можливості прийняття діаметрально різних рішень в однакових за фактичними обставинами справах не тільки ускладнює поновлення осіб у їхніх правах, а й зменшує рівень довіри до судової гілки влади, що, безперечно, відіграє важливу роль у побудові якісної правової системи держави. Окрім того, суттєве зауваження наведене щодо можливості оскарження прийнятого рішення у зразковій справі, що забезпечує перевірку правильності рішення та нівелює можливість застосування неправомірної та необґрунтованої правової позиції в усіх типових справах окремої категорії.

М. О. Деменчук також акцентує на тому, що введення інституту зразкових справ має позитивний характер та спрямоване на прискорення вирішення аналогічних справ, зменшення навантаження на суди нижчої інстанції, уникнення допущення ними помилок при прийнятті рішення, що, в результаті, підвищить довіру та повагу до суддів Верховного Суду, які прийматимуть зразкові рішення. Крім того, важливим є закріплення можливості оскарження рішення у зразко-

[141] Миколаєць В. А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Збірник наукових праць. Випуск 36. Том 1. Одеса, 2018. С. 117–120.

вій справі до Великої палати Верховного Суду [142, с. 149]. Отже, можна зробити висновок про те, що в науковому середовищі оцінюють інститут зразкових справ, як позитивне явище в адміністративному судочинстві, який має досить важливе значення для вирішення низки наявних проблем адміністративного судочинства та забезпечення захисту прав та законних інтересів осіб.

Р. В. Миронюк відзначав, що запровадження таких важливих процедурних змін до Кодексу адміністративного судочинства України [143] надалі сприятиме забезпеченню передбачуваності та єдності правозастосовної практики, швидкому розгляду великої кількості однотипних справ, зменшенню навантаження на суддів [144, с. 288]. У контексті цього, необхідно виділити передбачуваність правозастосовної практики. Тобто, нівелюється змога прийняття рішення, яке за своїм змістом порушуватиме можливість особи у поновленні її порушених прав. Поряд із цим, передбачуваність означатиме обґрунтоване очікування особи на поновлення своїх прав за наявності зразкового рішення, оскільки суди позбавлятимуться можливості прийняти рішення, яке не буде відповідати зразковому.

Т. М. Северенчук також відзначає перспективність запровадження такого інституту, який все-таки має зменшити

---

142 Деменчук М.О. Механізми забезпечення єдності судової практики Верховним Судом. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. 416 с.

143 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.

144 Миронюк Р.В. Можливості та гарантії дотримання прав й інтересів громадян в оновленій редакції Кодексу адміністративного судочинства України. Р.В.Миронюк. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. Спеціальний випуск № 3 (94) «Права людини: методологічний, гносеологічний та онтологічний аспекти». С. 276–282.

навантаження на суди першої інстанції, що насамперед впливає на строки розгляду та якість судочинства. Дійсно, очікування рішення Верховного Суду у зразковій справі потребуватиме певного часу, проте це не позначиться на строках розгляду через можливість їх зупинення, та допоможе після прийняття такого рішення швидко розглянути сотні типових справ [145, с. 50]. Так, враховуючи позитивні аспекти впровадженого інституту, вчена відзначає й негативні. Зокрема, можливість збільшення строку розгляду типових справ, який буде прив'язуватися до моменту ухвалення рішення у зразковій справі. Поряд з тим, наголошується, що після прийняття відповідного рішення, розгляд типових справ буде значно пришвидшено. Така позиція є цілком прийнятною, оскільки з одного боку, провадження у типових справах буде зупинено до моменту ухвалення зразкового рішення, що може суттєво затягнути строки їх розгляду. З іншого боку, зразкове рішення дасть змогу ефективніше та швидше здійснити захист прав та їх поновлення, відтак, відповідне очікування рішення буде обґрунтованим. Окрім того, у майбутньому, типові справи які надходитимуть, будуть відразу розглядатись у спрощеному та пришвидшеному порядку.

Однак, на практиці Верховний Суд може стикнутись із деякими проблемами. Зокрема, відповідно до статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [146], для вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі, Верховний Суд може витребувати з відповідного суду (судів) матеріали типових справ. З огляду на те, що таких справ може бути дуже багато, а їхні матеріали можуть бути

---

145 Северенчук Т.М. Зразкова справа в адміністративному судочинстві. Весняні наукові читання. 2018, XIX Міжнародна науково-практична інтернет-конференція. м. Вінниця, 19 квітня 2018 року. С. 46–50.

146 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.

досить об'ємними, така ситуація може призвести навпаки до деякого затягування їх розгляду. Втім, у Касаційному адміністративному суді обіцяють у найкоротші терміни вирішити цю проблему. Зокрема, йдеться про те, що для прийняття рішення про зразкову справу, не потрібно отримувати всі матеріали типових справ. Тобто, досить лише позовної заяви, ухвали про відкриття провадження та деяких інших документів [147]. Відповідна проблема запровадження та функціонування інституту зразкових справ є винятково технічною, та не повинна суттєво впливати на його функціонування. Окрім того, враховуючи перехід на електронний документообіг в системі «Електронний суд», можна стверджувати, що з часом вона буде повністю нівельована.

Отже, значення інституту зразкових справ в адміністративному судочинстві проявляється у:

1) забезпеченні єдності судової практики та нівелюванні можливості прийняття діаметрально різних рішень за однакових обставин (рішення у зразковій справі є прикладом вирішення типових справ, фактично вказуючи судам на те, який повинен бути результат розгляду справи. Суди позбавлені можливості відступати від позиції Верховного Суду у зразковій справі, що нівелює ймовірність прийняття рішення, яке суперечитиме такій позиції, що натомість, забезпечує єдність судової практики з питання, яке було предметом розгляду зразкової справи);

2) зменшенні навантаження судів при розгляді однотипних справ, через наявність готового судового прецеденту та спрощеного провадження у відповідній категорії справ (після ухвалення рішення у зразковій справі, суди, у провадженні яких є типові справи, розглядають їх у спрощеному провадженні, що забезпечує зменшення процесуальних процедур

147 Перше зразкове рішення Верховного Суду. URL: https://alvaprivacy.ua/ua/publikatsiji/obraztsovoe-reshenie-militsioneram-pensii (дата звернення: 31.08.2019).

та необхідність додаткового дослідження справи для постановлення правосудного рішення);

3) наданні більш швидкого та ефективного інструменту для поновлення порушених прав осіб (спрощене провадження передбачає скорочені строки розгляду справи та обмежені підстави для апеляційного та касаційного оскарження, що нівелює затягування поновлення порушених прав у судових справах, якщо за аналогічних відносин Верховним Судом було ухвалене зразкове рішення);

4) забезпеченні передбачуваності судових рішень, через відсутність різного правозастосування судами при вирішенні однакових за своєю сутністю справ (якщо за аналогічного спору Верховним Судом було ухвалене зразкове рішення, то особа вправі розраховувати на аналогічне вирішення власного спору, відтак, звертаючись до суду вона може передбачити його результат);

5) зменшенні протиправних дій органів владних повноважень у ситуаціях, які можуть стати предметом судового спору за зразковою справою, через, зокрема, безперспективність судового розгляду для органу влади (у випадку типового порушення прав громадян та юридичних осіб органом державної влади через неправильне тлумачення змісту окремої норми, рішення у зразковій справі фактично стає інструкцією з правильного застосування відповідної норми, що в перспективі може призвести до саме відповідного її застосування у своїй діяльності органом влади та недопущенні подальших порушень);

6) підвищенні рівня довіри до судової влади з боку сторін процесу, завдяки прискореному та очікуваному поновленню порушених прав (за відсутності ризику ухвалення рішення, яке буде суперечити висновкам Верховного Суду у зразковій справі, рівень довіри до судової гілки влади значно підвищиться, оскільки особи отримають гарантію поновлення їх порушеного права);

7) підвищення якості судового розгляду в інших справах, завдяки вивільненню часу та ресурсів для їх розгляду (у випадку ухвалення судового рішення, та відповідного зменшення навантаження на адміністративні суди у зв'язку зі спрощеним провадженням у типових справах, вони отримають можливості та часові ресурси для більш детального та якісного розгляду інших справ, які перебувають у їхньому провадженні).

Переходячи до ролі зразкових справ в адміністративному судочинстві, передусім необхідно відзначити, що роль розуміється як вплив чого-небудь на щось [148, с. 876]. Тобто розглядати роль відповідного інституту потрібно крізь призму його впливу на адміністративне судочинство. Крім зазначеного загального значення, яке також розкривається через своєрідний вплив, роль має більш прикладне значення, тобто аналіз необхідно проводити щодо більш конкретних векторів відповідного впливу.

Приписами статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [149] регламентовано особливості провадження у зразковій справі. Зокрема, якщо в провадженні одного або 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. У 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, зокрема посилання на

---

148 Словник української мови. ред. кол. ... І. К. Білодід. Академія наук Української РСР. Інститут ... Т. 8: Природа-Ряхтливий. 1977. 927 с.

149 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.

типові справи [150]. У такий спосіб, безпосередній вплив на адміністративне судочинство інститут зразкових справ здійснює через передачу судом справи на розгляд Верховного Суду, як суду першої інстанції. При цьому, суд, який передав справу надалі її не розглядає, чим зменшує навантаження на себе, та може зосередитися на розгляді інших справ. При цьому, забезпечується об'єктивний розгляд цієї справи Верховним Судом, що зменшує ймовірність неправомірного рішення, що, очевидно, підвищує рівень забезпечення поновлення особи у її порушених правах. У такому разі, правомірність рішення також гарантується можливістю апеляційного оскарження зразкової справи до Великої Палати Верхового Суду.

Поряд із тим, відповідна передача справи також впливає на адміністративне судочинство загалом, оскільки збільшується навантаження на Верховний Суд, який повинен діяти не лише як суд касаційної інстанції, але і як суд першої інстанції у зразкових справах. При цьому, суд, який передав до Верховного Суду справу, фактично перекладає з себе відповідальність за розгляд справи на Верховний Суд. Ця проблема може мати позитивний аспект. Зокрема, у випадку неоднозначності судової практики, шляхом передання справи до Верховного Суду забезпечується більш якісний розгляд справи, та формування практики у інших справах, які є типовими.

Суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою у випадку, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі [151]. У такий

150 Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.09.2019).

151 Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/pravova-pozytsiya/zrazkovi-ta-

спосіб, інститут зразкових справ має безпосередній вплив і на розгляд інших типових справ. Перше, у чому такий вплив проявляється, є можливість зупинення провадження у відповідній справі до ухвалення Верховним Судом рішення у зразковій справі. Зупинення провадження, з одного боку, збільшує строк розгляду справи, однак з іншого – забезпечує можливість отримати рішення, яке буде відповідати зразковому. У такому разі, необхідно акцентувати на тому, що зупинення провадження є правом, а не обов'язком. Тобто, на розсуд суду провадження може бути і не зупинене, якщо суд вбачає відмінні від зразкової адміністративної справи ознаки. Крім того, подача клопотання про зупинення провадження також є лише правом сторони. За таких умов, якщо особа не вбачає необхідності продовжувати строк розгляду через зупинення провадження, вона може не скористатися відповідною можливістю та не подавати клопотання про зупинення. Однак, у випадку неоднозначності попередньої судової практики, може виникнути ризик подальшого скасування рішення на користь особи, якщо зразкове рішення було на користь суб'єкта владних повноважень. Відповідно, зупинення провадження є найбільш доцільним у випадку відкриття провадження у зразковій справі.

Однак, у разі ухвалення рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи (частина 3 статті 291 Кодексу адміністративного судочинства України [152]). Отже, безпосередній вплив також здійснюється через використання

typovi-spravy-v-administratyvnomu-sudochynstvi/ (дата звернення 01.09.2019).

152 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.

висновків Верховного Суду, викладених у рішенні за результатами розгляду зразкової справи. У такий спосіб і досягається єдність судової практики, а також ухвалення рішень судів, які з моменту ухвалення будуть відповідати позиції Верхового Суду, що вказує на їх об'єктивність та правомірність.

У Кодексі адміністративного судочинства України [153] введено положення щодо обов'язковості правових висновків Верховного Суду, викладених у рішенні за результатами розгляду зразкової справи. Саме це положення й покликане забезпечити єдність правозастосовної практики. Однак – лише в типових справах. Прикметно, що чинна редакція Кодексу адміністративного судочинства України [154] уже не дозволяє відступити від правових висновків Верховного Суду, як було раніше стосовно висновків Верховного Суду України, й чим часто послуговувалися суди нижчих інстанцій [155]. У цьому аспекті важливим є саме обов'язковість відповідної практики. Необхідність врахування висновків Верховного Суду при прийнятті рішень була встановлена і раніше, однак суди могли відступати від таких висновків. Однак, при розгляді типових справ, щодо яких є зразкове рішення, суди позбавлені такої можливості. У такий спосіб, також досягається єдність практики та передбачуваність результату судового розгляду.

При цьому, рішення судів першої та апеляційної інстанцій за результатами розгляду типової справи, може бути оскаржено в касаційному порядку лише у двох виняткових

---

153 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.

154 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.

155 Зразкове судочинство: типові та зразкові справи за новим КАСУ. URL: http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zrazkove-sudochinstvo-tipovi-ta-zrazkovi-spravi-za-novim-kasu.html (дата звернення: 31.08.2019).

випадках, а саме: коли при її розгляді суди помилково визнали справу типовою, або навпаки – помилково не визнали її типовою та не врахували висновки Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи [156]. Отже, підтверджується необхідність використання практики Верховного Суду. Найважливішим моментом для подальшого вирішення спору є визначення судом, чи відповідає справа ознакам типової з метою застосування висновків Верховного Суду. У такому разі, неправильна кваліфікація судом відповідної справи буде підставою для подальшого оскарження рішення. Відповідно, вплив на адміністративне судочинство пов'язується з обмеженням підстав для оскарження рішення в типовій адміністративній справі.

Суди одночасно розглядали тисячі аналогічних позовів, витрачаючи свій час та кошти сторін, але формували різну та суперечливу практику. Згодом суд касаційної інстанції ухвалював рішення, що ставало орієнтиром для судів нижчих інстанцій, і лише тоді з'ясовувалося, що всі зусилля марні. Натомість інститут зразкового рішення стає одночасно як орієнтиром, так і запобіжним механізмом від зайвого витрачання коштів сторін і часу самого суду [157]. У такий спосіб, проявляється такий вектор впливу зразкових справ, як зменшення витрат на судові розгляди як сторін, так і самого суду. У цьому аспекті роль зразкових справ відзначається позитивним впливом на судову систему України. Сформована позиція у зразковій справі може взагалі нівелювати судові спори у типових правовідносинах в перспективі, оскільки буде оче-

---

156 Зразкове судочинство: типові та зразкові справи за новим КАСУ. URL: http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zrazkove-sudochinstvo-tipovi-ta-zrazkovi-spravi-za-novim-kasu.html (дата звернення: 31.08.2019).

157 Зразкові справи можуть обернутись як зменшенням навантаження, так і невиправданою тяганиною. URL: https://zib.com.ua/ua/132357-zrazkovi_spravi_mozhut_obernutis_yak_zmenshennyam_navantazhe.html (дата звернення: 31.08.2019).

видним протиправність дій однієї зі сторін правовідносин, відтак можливе недопускання такої поведінки з їх боку.

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 [158]. Так, інститут зразкових справ впливає також на принцип публічності судового провадження. Публікація усіх ухвал та постанов на веб-ресурсах не є новим у судовій практиці, адже діє Єдиний державний реєстр судових рішень, який вміщує в собі усі процесуальні рішення судів усіх інстанцій. Поряд з тим, публікація в офіційному друкованому засобі масової інформації розширює принцип публічності. Відповідна публікація, однак, повинна забезпечити інформацією про початок провадження у зразковій справі значне коло осіб. За відповідних обставин, особи, які мають спори, подібні до того, в якому розпочато провадження у зразковій справі, матимуть змогу провести необхідні процесуальні дії, зокрема зупинити провадження у справі до ухвалення рішення у зразковій справі. У такий спосіб, окремі інструменти інституту зразкових справ відіграють важливу роль у просуванні принципу публічності та забезпечення права на справедливий розгляд справи, шляхом своєчасного процесуального реагування та подальшого розгляду справи на основі зразкового рішення.

Враховуючи наведене, необхідно зазначити, що роль інституту зразкових справ проявляється у:

1) впливі на формування єдності судової практики (зразкове рішення є еталонним в частині висновків суду, та прямо впливає на формування судової практики у спорах в аналогі-

158 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 (дата звернення 01.09.2019).

чних правовідносинах. Суди позбавлені законної можливості відступити від висновків Верховного Суду у зразковій справі, що в результаті надасть єдині за своїм змістом судові рішення у таких справах);

2) фактичному перебиранню Верховним Судом функцій суду першої інстанції (Верховний Суд, розглядаючи зразкову справу, розглядає справу як суд першої інстанції, самостійно приймаючи рішення у такій справі);

3) впливі на рівень забезпечення поновлення особи у її порушених правах через прийняття рішення у зразковій справі Верховним судом, а також використання відповідних висновків у типових справах (прийняття судами рішень, які відповідатимуть висновкам Верховного Суду у зразковій справі, підвищує рівень забезпечення реалізації прав осіб через ефективний інструмент їх захисту);

4) збільшенні завантаженості Верховного Суду, через необхідність вирішування ним, окрім справ за касаційними скаргами, також зразкових справ (оскільки основною функцією Верховного Суду є прийняття рішень у справах, як суду касаційної інстанції, передача до його провадження зразкових справ може призвести до зниження його ефективності у випадку збільшення кількості подань щодо розгляду зразкових справ, особливо враховуючи необхідність залучення збільшеної у порівнянні зі звичайним касаційним провадженням, колегії суддів у складі не менше 5 суддів);

5) зменшенні видатків на судові спори як зі сторони сторін адміністративного провадження, так і судів (рішення у зразковій справі є орієнтиром та правилом застосування норм у спірних правовідносинах, яке суди повинні використовувати при розгляді типових справ у спрощеному провадженні, що значно зменшує судові витрати сторін, порівняно з довготривалими судовими спорами в інших категоріях справ);

6) розширенні принципу публічності, шляхом публікації ухвали про відкриття провадження не лише в Єдиному державному реєстрі судових рішень, але і на офіційному вебресурсі Верховного Суду та офіційному друкованому засобі масової інформації (відкритість інформації через публікацію ухвали про відкриття провадження в офіційному засобі масової інформації збільшує доступ до правосуддя через інформування суспільства про можливість здійснення окремих процесуальних щодо зупинення провадження у своїх аналогічних справах).

У науковій доктрині ознаки, тобто риси, властивості, особливості [[159], с. 655] зразкових справ не стали предметом наукового інтересу вчених. Поряд з тим, відповідно до частин 1 та 2 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [[160]], якщо у провадженні одного або 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. У 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, зокрема посилання на типові справи [[161]]. Тобто, для того, щоб справа була передана до Верховного Суду для відкриття провадження у зразковій справі,

[159] Словник української мови: Т. 5. АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1974.

[160] 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.

[161] Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.09.2019).

вона повинна мати ознаку типовості. Аналіз постанов Верховного Суду у зразкових справах показав, що для визначення ознаки типовості, застосовується низка критеріїв.

Першим критерієм для встановлення ознаки типовості є інформація про позивача. Так, Верховний Суд у рішенні від 6 серпня 2019 року № Пз/9901/12/19, при визначенні ознак типових справ, вказав, що позивачами є особи, звільнені з військової служби, які отримують пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служб, та деяких інших осіб» [162]. У рішенні від 3 травня 2018 року у справі № 805/402/18 вказав, що позивач у цій категорії справ є пенсіонер, якому/якій призначено пенсію, згідно з Законом № 1058-IV, та який/яка є внутрішньо переміщеною особою [163]. У рішенні від 21 січня 2019 року у справі № 240/4937/18 Верховний Суд вказав, що: а) позивач є особою, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи; б) позивач проживає на території радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; в) позивач є непрацюючим пенсіонером [164]. Отже, обов'язковою ознакою типової справи також є сторона позивача, а саме відповідні ознаки позивача, які можуть встановити та визначити окрему їх групу. Очевидним є той факт, що до окремо взято-

---

162 Рішення Верховного Суду від 06.08.2019 № Пз/9901/12/19 (№ 160/3586/19) щодо розстрочення виплат сум підвищеної пенсії військовослужбовців у відставці. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_12_19 (дата звернення 01.09.2019).

163 Рішення Верховного Суду від 03.05.2018 № 805/402/18 (№ Пз/9901/20/18) про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_20_18 (дата звернення 01.09.2019).

164 Рішення Верховного Суду від 21.01.2019 № 240/4937/18 (№ Пз/9901/55/18) щодо перерахунку пенсій постраждалому в наслідок Чорнобильської катастрофи. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_55_18_240_21_01_2019 (дата звернення 01.09.2019).

го органу влади є значна кількість позовів від різних позивачів, однак для точної кваліфікації таких справ у типові, необхідно визначити окремі ознаки групи позивачів, щодо яких зразкове рішення буде релевантним та підлягатиме застосуванню.

У такий спосіб, характеристика позивача, тобто особи, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду, є критерієм для встановлення ознаки типовості зразкової адміністративної справи.

Відповідно до норм чинного законодавства, можна виділити три категорії позивачів, ними в адміністративній справі можуть бути: 1) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, фізичні особи; 2) підприємства, установи, організації, юридичні особи, що не є суб'єктом владних повноважень; 3) органи державної влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, суб'єкти владних повноважень [165, с. 819]. Поряд з тим, віднесення до однієї з вищенаведених груп позивача не є достатнім для встановлення позивача, як критерію типовості зразкових адміністративних справ. Важливим є уточнення характеристик позивача та його правового статусу, що дозволить виокремити необхідну категорію з вищенаведених груп та дасть змогу кваліфікувати справу як типову, з подальшим застосуванням висновків Верхового Суду, викладених у рішенні у зразковій справі. Такі характеристики, враховуючи наведені вище рішення Верховного Суду, є релевантними до правового статусу

[165] Ситніков, О. Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві. О. Ф. Ситніков. Форум права. 2012. № 4. С. 819–823.

особи, який дозволив особі вступити в правовідносини, у межах яких його права були порушені. Так, зокрема, правовий статус особи, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи, може бути характеристикою позивача у типових справах щодо перерахунку соціального забезпечення до органів Пенсійного фонду. Якщо ж у подібних справах позов буде звернуто будь-яким іншим пенсіонером, то висновки, викладені у рішенні за результатами зразкової справи, не будуть релевантними та не зможуть використовуватися навіть у випадку схожості усіх інших ознак. При цьому, висновки Верховного Суду у таких справах можуть бути враховані судами, однак не матимуть необхідної обов'язковості, як для справ, які є типовими.

Іншим критерієм зразкових адміністративних справ є особа – відповідач, тобто суб'єкт владних повноважень, а у випадках, визначених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача. У такому разі, для визначення відповідача, як ознаки адміністративної справи, повинен бути чітко встановлений орган державної влади або місцевого самоврядування, до якого звернуто позов. При цьому, відповідачем для класифікації справи як типової, може бути не лише сам орган, але його відокремлені підрозділи. Зокрема, справи за позовами до Головного управління Державної фіскальної служби у місті Києві та Головного управління Державної фіскальної служби у Львівській області будуть типовими, оскільки обидва органи є структурними підрозділами Державної фіскальної служби України.

Ще одним критерієм зразкових адміністративних справ є аналогічні підстави для позову. Підставою позову є юридичні факти, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. Ці факти свідчать про виникнення між сторонами певних правовідносин та про спірний характер останніх, порушення прав тієї зі

сторін цих відносин, яка пред'явила позов [166, с. 518]. Б. В. Богдан, залежно від підстав адміністративного спору, виділяє: спори, які виникають через неправильне тлумачення норм; спори, які виникають через застосування або незастосування норми права [167, с. 92]. Тобто, фактично виділяється дві підстави для спорів – неправильне тлумачення норм права, а також протиправні дії та бездіяльність органів державної влади. У такому разі, диференціація пов'язується із дискрецією повноважень органів влади. Неправильне тлумачення норм можливе у випадку використання відповідної дискреції, результатом якої стало помилкове визначення сутності норми та правил її застосування. Натомість у випадку протиправних дій або бездіяльності, навпаки, орган влади дотримався неправомірної поведінки: за наявності чітко встановленого порядку дій, не дотримався його.

Відзначимо позицію щодо видів підстав спорів, яку, досліджуючи податкові спори, наводить І. В. Цвєтков. Так, учений виділяє три основні підстави виникнення податкових спорів: спори з правових питань, тобто суперечності, які виникають між платником податків і податковими органами щодо неоднозначного тлумачення й застосування окремих норм матеріального права; спори з приводу фактів. Це спори, в яких виникнення суперечностей між платником і податковим органом породжується виникненням фактів, які стосуються прямого чи непрямого відношення до оподаткування господарської діяльності такого платника; процесуальні спори, в яких платник податків посилається на допущені податковим органом порушення встановленої процедури податкового контролю чи провадження у справах про порушення по-

166 Курс цивільного процесу: підручник. В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін.; за ред. В. В. Комарова. Харків: Право, 2011. 1352 с.

167 Предмет оскарження в податкових спорах. Б. В. Богдан. Правове регулювання економіки. 2015. № 15. С. 87–96.

даткового законодавства [168, с. 2–3]. Тобто, вчений, окрім вищенаведених підстав щодо неправомірного тлумачення норм та поведінки органів влади, також виділяє спори щодо фактів. Однак, таке виокремлення не є доцільним, оскільки, воно є взаємопов'язаним із іншими групами спорів. Юридичний факт є дією або подією, яка за сутністю, є результатом вчинення органом влади окремих дій чи бездіяльності. Так, неправильне тлумачення норм, зокрема в податкових правовідносинах, може мати результатом протиправне прийняття податкового повідомлення-рішення контролюючим органом, що натомість, є окремим юридичним фактом. Водночас підставою позову буде сукупність – неправильне тлумачення норм, що призвело до прийняття податкового повідомлення-рішення. Розглядати окремо ці обставини не є доцільним, оскільки саме собою тлумачення не є порушенням прав платника податків, а донарахування податкових зобов'язань є повноваженням контролюючого органу, яке без неправильного тлумачення, за відсутності інших порушень, є цілком правомірним. Аналогічно об'єднуються дії та юридичні факти. Зокрема, якщо контролюючий орган порушив процедуру призначення податкової перевірки та прийшов на неї, то протиправне призначення буде допущенням процесуального порушення, а початок перевірки – юридичним фактом. Відповідно, початок податкової перевірки є цілком правомірним без попередніх порушень з боку контролюючого органу, що вказує на необхідність їхнього розгляду лише в сукупності. При цьому, юридичний факт в обох випадках потрібно розглядати, як результат певних неправомірних дій.

У такий спосіб, для встановлення типовості справи, обов'язковим є визначення подібних підстав спору, що розкривається у аналогічно неправильному тлумаченні норм пра-

[168] Цветков И.В. Налогоплательщик в судебном процессе: практ. пособ. по судебной защите. И.В. Цветков. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Волтерс Клувер, 2004. С. 2–3.

ва або аналогічно неправомірній поведінці органу влади. При цьому, Верховний Суд не є обмеженим у більш детальному уточненні підстав для позову, з метою ідентифікації окремої категорії типових справ.

Ще одним критерієм типовості зразкових адміністративних справ є те, що суспільні відносини, у межах яких було допущено порушення, регулюються одними й тими самими нормами права. При цьому, для встановлення цієї ознаки, можуть бути як уточнення конкретних статей нормативно-правового акту, як наприклад, Верховний Суд вказав, що «спір виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права (у зв'язку з припиненням територіальними органами Пенсійного фонду України виплати пенсії внутрішньо переміщеним особам з підстав, які не передбачені п. 1, 3-5 ч. 1 ст. 49 Закону № 1058-IV)» [169]. Крім того, допускається встановлення загального направлення нормативного регулювання питання: «спір виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права (у зв'язку з неперерахунком та невиплатою (із урахуванням раніше виплачених сум) пенсії позивачеві з 5 березня 2019 року, з урахуванням 100 % суми підвищення пенсії, визначеного станом на 1 березня 2018 року)» [170]. Отже, важливою є загальна тенденція щодо регулювання питання одними і тими самими нормами, що може випливати із загальної аналогічності питання та правовідносин, що передбачає відповідність та тотожність правового регулювання. Поряд із

---

169 Рішення Верховного Суду від 03.05.2018 № 805/402/18 (№ Пз/9901/20/18) про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_20_18 (дата звернення 02.09.2019).

170 Рішення Верховного Суду від 06.08.2019 № Пз/9901/12/19 (№ 160/3586/19) щодо розстрочення виплат сум підвищеної пенсії військовослужбовців у відставці. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_12_19 (дата звернення 02.09.2019).

цим, можливе і уточнення конкретних нормативних актів чи статей, які регулюють правовідносини.

Наступним критерієм типовості зразкових адміністративних справ та, відповідно, зразкових справ, є аналогічність позовних вимог, які були заявлені позивачами.

Предметом адміністративного позову є матеріально-правова вимога, яку позивач, прагнучи захистити свої права, заявляє до суду. Ця вимога має відповідати способам захисту прав, встановленим у законодавстві [171, с. 96]. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України [172], кожна особа має право звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акту чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акту чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень, коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю. Згідно з ч. 2

---

171 Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві . Д. Лученко. Вісник Національної академії правових наук України. 2013.- № 4. С. 90–98.

172 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.

вищезгаданої статті, захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом і в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [173]. У такий спосіб, для встановлення критерію типовості зразкових справ, позовні вимоги повинні бути аналогічними. Отже, якщо особи, за аналогічного порушення одним органом, звертаються до суду, однак одна лише з вимогою про скасування неправомірного акту, а інша – з вимогою про відшкодування шкоди, завданої таким актом, то відповідні справи не будуть типовими, а зразкове рішення за однією із них не буде впливати на інше в порядку застосування інституту зразкових адміністративних справ.

Поряд із цим, необхідно відзначити, що зразкова справа – це ексклюзивний інститут, який притаманний лише адміністративному процесу. Цю процедуру розроблено за прикладом «пілотних рішень», які приймає Європейський суд з прав людини. Ця новела сприятиме забезпеченню єдності судової практики [174, с. 293]. Так, проявляється ще одна ознака зразкових адміністративних справ, а саме – ексклюзивність. Ця ознака пов'язана з тим, що відповідні категорії справ не є передбаченими іншими процесуальними кодексами. Відповідно, інститут зразкових справ може бути застосовано лише в межах адміністративного судочинства.

---

173 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.

174 Зразкові та типові справи новела в адміністративному судочинстві. Шелевер Наталія Василівна. Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Ужгородський національний університет; За заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород: РІК-У, 2019. 372 с.

З огляду на наведений аналіз, можна стверджувати, що ще однією ознакою зразкових адміністративних справ є їх прецедентність. Загалом, прецедентність судового рішення своїм корінням сягає у вавилонські традиції звичаєвого права, коли вважалися неприпустимим різні рішення у схожих за обставинами справах. Praecedens – той що передує, тобто це попереднє судове рішення, метод вирішення справи, який являє собою авторитетне правило або приклад для вирішення схожої, аналогічної справи. Прецедентне право визначається Р.В. Миронюком, як «динамічне, живе право», яке виконує основну функцію права, а саме забезпечує вирішення життєвих ситуацій [[175], с. 288]. У даному контексті, прецедентність зразкових адміністративних справ проявляється у тому, що рішення у зразковій справі являє собою приклад для вирішення аналогічних справ у майбутньому. Вирішуючи зразкову справу, Верховний Суд визначає та встановлює, у який спосіб мають бути вирішені типові стосовно зразкової справи. Суди, при вирішенні типових справ, в обов'язковому порядку використовують висновки Верховного Суду щодо застосування норм, які були ним визначені у зразковому рішенні, яке й набирає ознак судового прецеденту.

Отже, основними ознаками зразкових справ є:

1) типовість (зразкова адміністративна справа для набуття відповідного статусу, повинна мати ознаку типовості відносно до інших справ, яка визначається за такими критеріями:

[175] Миронюк Р.В. Можливості та гарантії дотримання прав й інтересів громадян в оновленій редакції Кодексу адміністративного судочинства України. Р.В. Миронюк. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2018. Спеціальний випуск № 3 (94) «Права людини: методологічний, гносеологічний та онтологічний аспекти». С. 276–282.

– подібність правових статусів позивачів (яка дає підстави виокремити групу позивачів, чиї справи будуть типовими);

– ідентичність відповідача (на стороні відповідача повинен бути один суб'єкт владних повноважень, або його відокремлений чи структурний підрозділ);

– аналогічність підстав позову (орган владних повноважень повинен аналогічно неправильно тлумачити норму права або дотриматись аналогічно неправомірної поведінки);

– єдність правового регулювання (суспільні відносини повинні регулюватись одними і тими самим нормами права);

– аналогічність позовних вимог (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ);

2) ексклюзивність (інститут зразкових справ представлений лише в адміністративному судочинстві, та не може бути застосований у жодному іншому процесі. Можливість впровадження його саме в адміністративному процесі пов'язана з тим, що відповідачем може бути один орган владних повноважень, який внаслідок неправильного тлумачення норм законодавства, порушує права багатьох осіб у подібних правовідносинах);

3) прецедентність (зразкова справа є прикладом для вирішення усіх інших типових відносно неї справ, оскільки місить висновки Верховного Суду щодо правильності застосування норм права в окремих правовідносинах за подібних фактичних обставин за участю одного органу владних повноважень. Неможливість відступлення від висновків Верховного Суду у такій справі встановлює обов'язковість їх застосування у типових справах).

Отже, інститут зразкових справ є досить важливим для системи адміністративного судочинства, що дає змогу зменшити завантаженість судів, ефективніше здійснювати поновлення порушених прав особи, що відіграє важливу роль у підвищенні рівня здійснення правосуддя адміністративною юстицією.

Подальше активне використання цього інституту адміністративними судами дасть змогу створити єдиний судову практику щодо різноманітних категорій справ, за участю суб'єктів владних повноважень, що не тільки дозволить особам більш ефективно та швидко, в порядку скороченого провадження, поновлювати свої права, однак в перспективі може мати превентивну функцію щодо недопущення органами влади порушень, відносно яких існує однозначна судова практика. З іншого боку, якщо у зразковій справі Верховний Суд встановить протиправність дій позивача, відповідна практика може нівелювати подальше зловживання процесуальними правами позивачами в адміністративних справах та затягування судових процесів, що також позитивно позначиться на судовій системі України.

Поряд з тим, цей інститут є досить молодим, а в науковому середовищі не було зосереджено достатньо уваги для його дослідження. Враховуючи його важливе значення для адміністративного судочинства, актуальним та необхідним є проведення подальших досліджень цього питання.

Подальші наукові дослідження цього інституту дозволять виявити можливі проблеми його застосування, максимально удосконалити наявне правове регулювання, з метою найбільш якісного застосування зразкових адміністративних справ як для ефективного поновлення порушених прав осіб, так і для врахування інтересів держави щодо недопущення зловживання такими особами своїми правами.

2.3 Класифікація зразкових справ в адміністративному судочинстві

Серед багатьох новацій адміністративного судочинства останніх років, спрямованих на формування єдиної правозастосовної діяльності, зразкові справи є однією із ключових. Нові законодавчі норми, якими було доповнено Кодекс адмі-

ністративного судочинства України [176], передбачили цілу низку особливостей розгляду таких справ: було визначено поняття зразкових справ, регламентовано особливості провадження у зразковій справі, встановлено вимоги до подання про розгляд справи. Однак, очевидно, що керуючись винятково законодавчими формулюваннями, неможливо загалом встановити специфіку зразкових справ в адміністративному судочинстві, адже норми законодавства про адміністративне судочинство розкривають лише окремі аспекти досліджуваного інституту. Для формування наукової теорії зразкових справ в адміністративному судочинстві, необхідно заповнити низку теоретичних прогалин, однією з яких є їх класифікація.

З огляду на проведений аналіз поняття «зразкова справа», її значення, роль та ознаки, можна зробити висновок про можливість визначення різних специфічних особливостей зразкових справ в адміністративному судочинстві: у них може відрізнятися суб'єктний склад; провадження у зразкових справах виникають з приводу різних предметів спору; в порядку адміністративного судочинства можуть вирішуватися справи, пов'язані із іншими галузями права (екологічним, земельним, фінансовим тощо). Проте, законодавець у нормах Кодексу адміністративного судочинства України [177], не акцентує на цьому увагу, обмежуючись урегулюванням загальних особливостей проваджень у зразкових справах, а також їх процедури. Так само і звернення до наукової літератури засвідчило відсутність сформульованих поглядів вітчизняних науковців до здійснення класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві.

---

176 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.

177 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.

Встановлення специфіки зразкових справ в адміністративному судочинстві має передбачати і здійснення їх класифікації, адже будь-який різновид зразкових справ в адміністративному судочинстві, передусім, являє собою приклад для вирішення аналогічних справ у майбутньому. Тому, встановлення їх різновидів дасть підстави визначити, які справи адміністративної юрисдикції можуть станом на сьогодні вирішуватися за зразком, якою є специфіка кожної із них, та чим саме обумовлене прийняття зразкового рішення з них.

Питання класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві є новим для вітчизняної науки, тому його зміст нині є фактично невстановленим. Науковцями, які досліджували сутність зразкових справ в адміністративному судочинстві, є, зокрема: К. А. Бабенко, С. В. Банах, Ю. О. Буглак, В. В. Галунько, О. В. Глуханчук, М. В. Григор'єв, О. С. Дніпров, О. Ю. Дрозд, Ю. М. Дьомін, Д. В. Журавльов, І. В. Завальнюк, І. А. Качур, М. М. Клемпарський, С. О. Короєд, О. М. Кравченко, О. В. Кудрявцев, Я. В. Лазур, М. В. Лошицький, А. І. Оксюта, О. М. Олійник, Н. М. Оніщенко, С. Є. Петров, Т. С. Подорожна, С. М. Прилипко, О. В. Прудивус, О. В. Рой, М. А. Самборська, Т. М. Северенчук, М. І. Соф'їн, К. І. Чижмарь. У своїх працях науковці розглядали окремі аспекти зразкових справ в адміністративному судочинстві. Однак, питання класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві є новим для наукової літератури. А отже, це питання є актуальним для дослідження.

Так, аналіз наукової літератури засвідчив, що питання класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві є новим для вітчизняної науки. Ті дослідження, які наявні у правові доктрині, переважно присвячені питанням сутності зразкових справ в адміністративному судочинстві та їх правового регулювання, і з них встановити видовий склад досліджуваного інституту неможливо. Аналіз норм Кодексу адмі-

ністративного судочинства України засвідчив те саме [178]. Зокрема, стаття 290 цього нормативно-правового акту присвячена врегулюванню питань передання типових адміністративних справ на розгляд до Верховного Суду з метою прийняття типового рішення; відкриття провадження у зразковій справі; власне, провадження у зразковій справі; рішення у зразковій справі. При цьому, із зазначених норм неможливо виділити якісь видові характеристики, які дадуть змогу здійснити класифікацію зразкових справ в адміністративному судочинстві.

При здійсненні класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві, необхідно передусім враховувати, що зразкова справа є специфічним різновидом судових справ та адміністративних справ. У науковій літературі наявні десятки варіантів класифікації судових справ та адміністративних справ за безліччю критеріїв, проте їх все-таки проблематично застосувати до зразкових справ, з огляду на те наскільки специфічним є цей інститут. Однак, аналізуючи різноманітні класифікації, можна виокремити певні закономірності щодо обов'язкових критеріїв, якими керуються більшість дослідників.

Зокрема, О. М. Нечитайло дійшов до висновку, що універсальними критеріями для класифікації судових справ є: 1) зміст (характер) матеріальних правовідносин (базовий критерій при виділенні категорій судових справ); 2) суб'єкти правовідносин; 3) зміст вимоги [179, с. 84]. Так, зміст матеріальних правовідносин – це ті права та обов'язки сторін, які належать суб'єктам такого правовідношення, який при цьому, виникає на основі норм матеріального права, а саме ад-

178 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.

179 Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ: ВАІТЕ, 2015. 288 с.

міністративного. У результаті невиконання одним із суб'єктів своїх обов'язків, відбувається порушення прав іншого, і це призводить до виникнення спору між ними. Зміст адміністративних правовідносин можуть становити такі суб'єктивні юридичні права, як право на державну службу, право на звернення у встановленому порядку до суб'єкта, який надає адміністративні послуги тощо. Юридичні обов'язки у таких відносинах пов'язані з діяльністю суб'єктів, наділених владними повноваженнями. У контексті цього, можна зробити висновок, що специфіка зразкових справ в адміністративному судочинстві обумовлює необхідність розгляду цього критерію дещо в інший спосіб. Зразкові справи в адміністративному судочинстві доцільно класифікувати за предметом публічно-правового спору, з приводу якого розглядається судова справа. Проведене дослідження засвідчило, що зразкова справа – це передусім публічно-правовий спір, який розглядається Верховним Судом, та за результатами розгляду якого постановлено зразкове рішення. Особливості публічно-правового спору визначені в п. 2 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [180], і вони, передусім, пов'язані з предметом спору та суб'єктами публічно-правового спору. З огляду на зміст цієї норми, предметом публічно-правового спору може виступати: 1) виконання або невиконання суб'єктом, який здійснює публічно-владні управлінські функції, його функцій; 2) надання або ненадання суб'єктом, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги, винятково суб'єкта владних повноважень, адміністративних послуг; 3) порушення прав суб'єкта виборчого процесу або процесу референдуму у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи.

[180] 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.

Правовідносини, у яких відбулися такі порушення та які стали причиною виникнення публічно-правового спору, і становлять зміст (характер) матеріальних правовідносин, за яким можна класифікувати зразкові справи в адміністративному судочинстві. Тому, цей критерій є прийнятним для здійснення класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві.

У контексті суб'єктів правовідносин, як критерію для класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві, можна стверджувати, що у цьому дослідженні необхідно відштовхуватися від того, які з-поміж них є специфічними суб'єктами публічно-правового спору. Зважаючи на норму п. 2 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [181], можна зробити висновок, що ними є: 1) суб'єкт, який здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень; 2) суб'єкт, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги винятково суб'єкта владних повноважень; 3) суб'єкта виборчого процесу або процесу референдуму. Тобто, класифікувати зразкові справи в адміністративному судочинстві за цим критерієм також можливо, адже законодавством передбачено, що в них обов'язково має брати участь одна із передбачених груп суб'єктів.

Зміст вимоги, як критерій для класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві, передбачений ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України [182]. Так, у цій нормі встановлено, що кожна особа має право зве-

181 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.

182 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.

рнутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акту чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акту чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень, коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю. Тобто, предметом у таких справах є захист порушених прав, свобод або законних інтересів особи, а відповідно, зміст вимоги становлять вище перелічені способи їх захисту.

Згідно з інформацією, зазначеною на офіційному вебресурсі Верховного Суду, станом на початок вересня 2019 року, Верховним Судом було прийнято 11 зразкових рішень [183]. Тому, для встановлення змісту вимог у зразкових справах в адміністративному судочинстві, необхідно проаналізувати кожне з них. Так само аналіз практики Верховного Суду дасть підстави здійснити класифікацію зразкових справ і за іншими критеріями, а також виявити додатково нові критерії для класифікації, якщо це можливо.

Отже, критеріями для класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві є:

1) предмет публічно-правового спору;

---

183 Зразкові справи: веб-ресурс «Верховний Суд». URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi_spravu/ (дата звернення 03.09.2019).

2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями;

3) зміст вимоги.

Шляхом аналізу практики Верховного Суду, необхідно встановити види зразкових справ в адміністративному судочинстві.

Зокрема, 15 лютого 2018 року Верховним Судом було прийнято рішення № 820/6514/17 (Пз/9901/8/18) у справі щодо перерахунку пенсій пенсіонерам Міністерства внутрішніх справ із урахуванням грошового забезпечення поліцейських [184]. Ця зразкова справа розглядалася за позовом до Головного управління Пенсійного фонду України в Харківській області, а зміст вимог становив перерахунок пенсії у зв'язку зі зміною розміру грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців та осіб, які мають право на пенсію. У результаті розгляду зразкової справи, Верховний Суд прийняв рішення задовольнити позовні вимоги до Головного управління Пенсійного фонду України в Харківській області, та зобов'язав Головне управління Пенсійного фонду України в Харківській області здійснити перерахунок та виплату пенсії згідно із Законом України від 23 грудня 2015 року № 900-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей» [185], статтями 51 та 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших

---

184 Рішення Верховного Суду щодо перерахунку пенсій пенсіонерам МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських: Рішення Верховного Суду від 15.02.2018 № 820/6514/17 (Пз/9901/8/18). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/rishenna_zrazkova_820_6514_17 (дата звернення 04.09.2019).

185 Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей: Закон України від 23.12.2015 № 900-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 3. Ст. 31.

осіб» [186], постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» [187].

У контексті цього дослідження, можна зробити висновок, що ознаками такого зразкового рішення є:

1) предмет публічно-правового спору у цій зразковій справі становить бездіяльність відповідача (відмова вчинити дії) щодо перерахунку та виплати пенсії пенсіонеру органів внутрішніх справ на підставі наданих відповідними органами/особою-пенсіонером довідок про розмір грошового забезпечення;

2) специфічним суб'єктом правовідносин, який обумовлює їх адміністративно-правовий характер, є територіальний орган Пенсійного фонду України, на обліку якого стоїть позивач та який здійснює виплату пенсії позивачу, тобто суб'єкт, який надає адміністративні послуги;

3) зміст вимоги становить здійснення перерахунку пенсій пенсіонерів Міністерства внутрішніх справ з урахуванням грошового забезпечення поліцейських.

З огляду на це, зразковий характер цієї справи означає, що в усіх аналогічних справах, у яких відповідачем буде територіальний орган Пенсійного фонду України, а підставою – протиправна бездіяльність при перерахунку пенсій пенсіонерів Міністерства внутрішніх справ, з урахуванням грошового забезпечення поліцейських, буде прийматись аналогічне рішення задовольнити позовні вимоги на основі цього зразкового рішення. Таке рішення дуже часто розглядається вітчизняними науковцями, оскільки воно стало першим зразко-

---

186 Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст. 399.

187 Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 988. Офіційний вісник України. 2015 р. № 96. Стор. 59. Стаття 3281. Код акта 79663/2015.

вим рішенням, прийнятим Верховним Судом. Отже, зі змісту зразкових рішень можливо виділяти специфічні ознаки, які дадуть змогу сформулювати класифікацію зразкових справ в адміністративному судочинстві.

Наступне зразкове рішення від 12 березня 2018 року № 802/2196/17-а (Пз/9901/1/18), було прийняте у справі щодо нескладання Ліквідкомісією Міністерства внутрішніх справ довідки для перерахунку пенсій пенсіонерам Міністерства внутрішніх справ [188]. Зокрема, ця справа стосувалася й перерахунку пенсій пенсіонерам Міністерства внутрішніх справ, тобто можна зробити висновок про те, що ця сфера є досить проблемною. Позивач подав позов до Ліквідаційної комісії Управління Міністерства внутрішніх справ України у Вінницькій області про визнання бездіяльності неправомірною та зобов'язати Ліквідаційну комісію Управління Міністерства внутрішніх справ України у Вінницькій області виготовити та направити до Головного управління Пенсійного фонду України у Вінницькій області нову довідку про розмір грошового забезпечення, із зазначенням основних і додаткових видів грошового забезпечення. Сутність матеріальних правовідносин у цій зразковій справі полягала у тому, що Ліквідаційна комісія склала та подала до Головного управління Пенсійного фонду України у Вінницькій області довідку про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсії, у яку протиправно не внесла всі види грошового забезпечення, які нараховувалися позивачу під час проходження служби та зазначила премії, у розмірі меншому, ніж отримував позивач. На думку позивача, Ліквідаційна комісія створила передумови для неврахування

188 Рішення Верховного Суду щодо нескладання Ліквідкомісією МВС довідки для перерахунку пенсій пенсіонерам МВС: Рішення Верховного Суду від 12.03.2018 № 802/2196/17-а (Пз/9901/1/18). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/rishenna_zrazkova_9901_1_18 (дата звернення 04.09.2019).

надбавки та премії у належному розмірі під час перерахунку пенсії, чим порушила його конституційні права та гарантії на належний соціальний захист. Проте, Суд дійшов висновку про необґрунтованість позовних вимог, та у задоволенні позову відмовив.

Так, ознаками у цій зразковій справі є:

1) предмет публічно-правового спору становить зобов'язання відповідача виготовити на направити до Головного управління Пенсійного фонду України у Вінницькій області довідку про розмір грошового забезпечення;

2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями, – Ліквідаційна комісія Управління Міністерства внутрішніх справ України у Вінницькій області;

3) зміст вимоги – визнати бездіяльність Ліквідаційної комісії Управління Міністерства внутрішніх справ України у Вінницькій області неправомірною та зобов'язати цей орган виготовити та направити до Головного управління Пенсійного фонду України у Вінницькій області нову довідку про розмір грошового забезпечення із зазначенням основних і додаткових видів грошового забезпечення.

У цьому випадку Верховний Суд повністю відмови у задоволенні позовних вимог. Це означає, що у інших справах із цим самим предметом спору та відповідачем буде прийматись аналогічне рішення, відповідно до цієї зразкової справи. При цьому, така зразкова справа стосується не лише Головного управління Пенсійного фонду України у Вінницькій області, а усіх регіональних управлінь Пенсійного фонду України. Тобто, немає значення, у якому регіоні України буде подано такий позов – у кожному окремому випадку буде застосовуватися рішення у цій зразковій справі.

26 березня 2018 року Верховним Судом було прийнято рішення № 806/3265/17 (№ Пз/9901/2/18) у справі про офор-

млення паспорта громадянина України [189]. Так, у цій справі позивач подав позов до Коростенського районного відділу Управління Державної міграційної служби України у Житомирській області, Управління Державної міграційної служби України у Житомирській області про визнання протиправною бездіяльність відповідачів та зобов'язати оформити та видати бланк паспорта у формі паспортної книжечки. На підставі встановлених у цій справі обставин, суд дійшов висновку, що дії/бездіяльність відділу Державної міграційної служби України щодо відмови позивачу в оформленні паспорта громадянина України у формі паспортної книжечки зразка 1994 року, ґрунтуються на правильному застосуванні норм законодавства, що регулює спірні правовідносини, відповідають критеріям, визначеним ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [190], зокрема критеріям законності, обґрунтованості, пропорційності та розсудливості, та прийняв рішення у задоволенні позову відмовити повністю.

У контексті критеріїв для класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві, ознаками цієї зразкової справи є:

1) предмет публічно-правового спору – правомірність відмови територіального органу Державної міграційної служби України в оформленні паспорта громадянина України у вигляді (формі) паспортної книжечки;

2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями – територіаль-

189 Рішення Верховного Суду про оформлення паспорта громадянина України: Рішення Верховного Суду від 26.03.2018 № 806/3265/17 (№ Пз/9901/2/18). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkova_806_3265_17_pasport (дата звернення 04.09.2019).

190 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.

ний відділ Управління Державної міграційної служби України;

3) зміст вимоги – оформлення паспорта громадянина України у вигляді (формі) паспортної книжечки.

У цій справі, як і у попередній, позивачу було відмовлено у задоволенні позовних вимог. Однак, згодом судді Великої Палати Верховного Суду розглянули апеляційні скарги осіб на це рішення, та ухвалили постанову у справі, частково задовольнивши позовні вимоги та зобов'язавши Коростенський районний відділ Управління Державної міграційної служби України у Житомирській області оформити та видати позивачу паспорт громадянина України у формі книжечки, відповідно до Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503-XII [191]. Тобто, зразкові рішення можуть переглядатись у апеляційному порядку, й нині наявна практика прийняття за результатами їх розгляду рішень, які скасовують зразкові рішення. При цьому, прийняте суддями Великої Палати Верховного Суду рішення вже не є зразковим, але зрозуміло, що у майбутньому суди зважатимуть на його зміст при ухваленні подібних рішень.

Наступне рішення Верховного Суду у зразковій справі було прийнято з приводу нарахування пені та штрафів платникам податків, розташованих у зоні проведення антитерористичної операції (нині – Операції об'єднаних сил). Так, 30 березня 2018 року Верховним Судом було прийнято рішення № 812/292/18 (№ Пз/9901/22/18) [192] за позовом Обла-

---

191 Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон: Постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 № 2503-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 37. Ст. 545.

192 Рішення Верховного Суду щодо нарахування пені та штрафів платникам податків, розташованих у зоні АТО: Рішення Верховного Суду від 30.03.2018 № 812/292/18 (№ Пз/9901/22/18). URL:

сної комунальної установи «Луганський центр підтримки молодіжних ініціатив та соціальних досліджень» до Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області про скасування рішення про застосування штрафних санкцій та нарахування пені за несвоєчасну сплату єдиного внеску. У процесі розгляду, Верховний Суд прийшов до висновку, що саме перебування платників єдиного внеску на обліку в органах доходів і зборів, розташованих на території населених пунктів, де проводилася антитерористична операція, є підставою для зупинення застосування до таких платників заходів впливу та стягнення і відповідальності за порушення, адже місто Сєвєродонецьк Луганської області, на території якого розташовані Державна податкова інспекція у місті Сєвєродонецьку Головного управління Державної фіскальної служби у Луганській області, в якій на обліку, як платник єдиного внеску, перебував позивач, та Головне управління Державної фіскальної служби України у Луганській області, яке прийняло спірне рішення, входять до Переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 року № 1275-р [193]. Саме тому відповідальність, штрафні та фінансові санкції за невиконання обов'язків платника єдиного внеску в період з 14 квітня 2014 року до закінчення антитерористичної операції, до таких платників єдиного внеску не застосовуються. Зважаючи на це, суд вирішив задовольнити позовні вимоги у повному обсязі.

---

https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/ zrazkova_812_292_18 (дата звернення 04.09.2019).

[193] Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 № 1275-р. Офіційний вісник України. 2015 р. № 98. Стор. 158. Стаття 3367. Код акта 79794/2015.

Отже, особливостями цієї зразкової справи у контексті означених критеріїв для класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві, є:

1) предмет публічно-правового спору – рішення про застосування штрафних санкцій та нарахування пені за невиконання обов'язків платника єдиного внеску;

2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями – територіальне управління Державної фіскальної служби України;

3) зміст вимоги – скасування рішення про застосування штрафних санкцій та нарахування пені за невиконання обов'язків платника єдиного внеску.

У зв'язку з тимчасовою окупацією окремих районів Донецької та Луганської областей, виникла низка проблем, пов'язаних із неспроможністю держави забезпечити виконання прав населення, що проживає на цих територіях. Саме тому, механізм зразкових справ є важливим для захисту прав та інтересів таких осіб. Згідно з різними статистичними даними, на підконтрольні Україні території нині внутрішньо переміщено понад мільйон громадян. Відповідно, не всі з них мають змогу виконувати свої обов'язки перед державою. Тому це рішення є важливим в аспекті допущення таких ситуацій, за яких до таких осіб будуть застосовуватися штрафні санкції за невиконання ними обов'язків, можливість виконати які у них була відсутня. Особливістю змісту рішення у цій справі є те, що Верховним Судом визначено обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі. Норми, на підставі яких прийнято рішення, мають тимчасовий характер. А тому, після втрати ними чинності, це рішення не можна буде застосовувати, як зразкове.

Ще одне зразкове рішення, яке було прийняте Верховним Судом, – рішення Верховного Суду від 4 квітня 2018 року № 822/524/18 (№ Пз/9901/23/18) щодо переведення з

пенсії з інвалідності на пенсію державного службовця [194]. Так, розгляд зразкової справи відбувся за позовом до Кам'янець-Подільського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області з позовною вимогою скасувати рішення, у якому Кам'янець-Подільським об'єднаним управлінням Пенсійного фонду України Хмельницької області було відмовлено здійснити переведення позивача з пенсії з інвалідності на пенсію державного службовця; зобов'язати Кам'янець-Подільське об'єднане управління Пенсійного фонду України Хмельницької області призначити позивачу пенсію державного службовця відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» № 3723 [195] у розмірі 60 % від заробітку; зобов'язати Кам'янець-Подільське об'єднане управління Пенсійного фонду України Хмельницької області з 31.01.2018 р. здійснювати нарахування і виплату позивачу пенсії державного службовця. У цій справі Верховний Суд прийняв рішення відмовити позивачу у задоволенні позовних вимог, аргументуючи це тим, що після набрання чинності Законом України від 10.12.2015 р. № 899 «Про державну службу» [196], право на призначення пенсії державного службовця зберегли лише ті особи, які мають стаж державної служби, визначений пунктами 10 і 12 його Прикінцевих та перехідних положень, та мають передбачені ч. 1 ст. 37 Закону України від

[194] Рішення Верховного Суду щодо переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця: Рішення Верховного Суду від 04.04.2018 № № 822/524/18 (№ Пз/9901/23/18). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkove_822_524_18 (дата звернення 04.09.2019).

[195] Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. N 52. Ст. 490.

[196] Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.

16.12.1993 р. № 3723 «Про державну службу» [197], вік і страховий стаж.

Ознаками цієї зразкової справи є:

1) предмет публічно-правового спору – вимога зобов'язати відповідача призначити пенсію з інвалідності державного службовця;

2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями – територіальний орган Пенсійного фонду України;

3) зміст вимоги – призначення пенсії з інвалідності державного службовця.

Так, у цій справі було прийнято зразкове рішення щодо відмови у задоволенні позову у зв'язку з прийняттям нового законодавства, а отже, й нових правил щодо призначення пенсії з інвалідності державного службовця, внаслідок чого позивач втратив можливість на задоволення того права, щодо якого він позивався. Крім того, суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями, у цій зразковій справі знову територіальний орган Пенсійного фонду України. Відповідно, в усіх інших справах з аналогічним предметом публічно-правового спору до територіальних органів Пенсійного фонду України будуть прийняті аналогічні рішення.

16 квітня 2018 року Верховним Судом було прийнято рішення № 825/506/18 (№ Пз/9901/16/18) у справі про відмову прокуратури у видачі довідки про зарплату для перерахунку пенсій [198]. Зокрема, у позові було визначено позо-

---

197 Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. N 52. Ст. 490.

198 Рішення Верховного Суду про відмову прокуратури у видачі довідки про зарплату для перерахунку пенсій: Рішення Верховного Суду від 16.04.2018 № № 825/506/18 (№ Пз/9901/16/18). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkova_825_506_18 (дата звернення 04.09.2019).

вну вимогу визнати неправомірними дії прокуратури Чернігівської області щодо відмови видати та зобов'язати видати довідку позивачу про заробітну плату, у відповідності до постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 року № 657 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оплати праці працівникам прокуратури» [199]. Відмова була аргументована тим, що у прокурорів відсутнє право на перерахунок пенсії. Суд встановив, що на момент виникнення спірних правовідносин, не прийнято і не діють нормативно-правові акти, які регламентують умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури, тому вимоги позивача визнати неправомірними дії прокуратури Чернігівської області з відмови видати довідку про заробітну плату та зобов'язати видати її, було визнано безпідставними і у їх задоволенні відмовлено.

Ознаками цієї зразкової справи є, зокрема:

1) предмет публічно-правового спору – визнання неправомірними дій прокуратури щодо відмови у видачі довідки про заробітну плату за посадою, з якої пенсіонеру було призначено пенсію, для пред'явлення до органів Пенсійного фонду України у зв'язку з підвищенням заробітної плати працівникам органів прокуратури;

2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями – орган прокуратури;

3) зміст вимоги – видача довідки про заробітну плату за посадою, з якої пенсіонеру було призначено пенсію.

У такий спосіб, у цій зразковій справі позивачу також було відмовлено у задоволенні позовних вимог, оскільки на

[199] Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оплати праці працівників прокуратури: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2017 № 657. Офіційний вісник України. 2017 р. № 72. Стор. 26. Стаття 2201. Код акта 87183/2017.

момент подання ним позову, законодавством не були передбачені механізми задоволення його позовних вимог. Судом встановлено, що обставинами зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм, є звернення пенсіонера, якому призначено пенсію за вислугу років до органу прокуратури із заявою про надання довідки про заробітну плату для перерахунку пенсії, тобто в період, протягом якого Уряд не прийняв відповідного нормативно-правового акту і не визначив умови та порядок перерахунку призначених пенсій працівникам прокуратури.

Ще одним зразковим рішенням, прийнятим Верховним Судом, було рішення про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі від 3 травня 2018 року № 805/402/18 (№ Пз/9901/20/18) [200]. Так, позивач звернувся до Верховного Суду з позовною вимогою до Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області визнати неправомірними дії Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області щодо припинення з 1 квітня 2017 року виплати призначеної за віком пенсії позивачу, та зобов'язати цей орган відновити виплату позивачу призначеної за віком пенсії, з урахуванням заборгованості, що виникла з 1 квітня 2017 року, шляхом перерахування коштів на поточний рахунок. У цій справі встановлено, що обставини, які унеможливлюють типове застосування норм права в адміністративних справах щодо звернення пенсіонерів, яким призначено пенсію згідно з Законом України «Про загальнообов'язкове державне пен-

[200] Рішення Верховного Суду про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі: Рішення Верховного Суду від 03.05.2018 № 805/402/18 (№ Пз/9901/20/18). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_20_18 (дата звернення 04.09.2019).

сійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV [201], передбачені в ч. 1 ст. 49 цього нормативно-правового акту, у якій встановлено, що нарахування та виплата пенсії таким особам може бути припинена, якщо пенсія призначена на підставі документів, що містять недостовірні відомості; у разі смерті пенсіонера; у разі неотримання призначеної пенсії протягом 6 місяців підряд; в інших випадках, передбачених законом. Проте, внутрішнє переміщення особи з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру, не є підставою для припинення виплати їй пенсії. Тому, Верховний Суд прийняв рішення задовольнити позовні вимоги у повному обсязі.

Ознаками цієї справи, які необхідно враховувати при класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві, є:

1) предмет публічно-правового спору – припинення територіальними органами Пенсійного фонду України виплати пенсії внутрішньо переміщеним особам з підстав, які не передбачені пунктами 1, 3-5 частини 1 статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV [202];

2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями – територіальний орган Пенсійного фонду України, на пенсійному обліку якого перебуває позивач;

---

201 Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: Відомості Верховної Ради України. 2003. № № 49–51. Ст. 376.

202 Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV. URL: Відомості Верховної Ради України. 2003. № № 49–51. Ст. 376.

3) зміст вимоги – визнати неправомірними дії щодо припинення виплати пенсії та зобов'язати відповідача відновити виплату пенсії.

Отже, у цій справі позовні вимоги позивача були задоволені. Загалом, причиною виникнення публічно-правового спору є проведення антитерористичної операції на сході України. Зразковий порядок розгляду цієї справи обумовлений тим, що значна кількість громадян одночасно зіштовхнулася з однаковими проблемами, пов'язаними, зокрема, і з їх пенсійним забезпеченням, тому у таких категоріях справ ухвалення зразкових рішень є необхідним.

Інша зразкова справа за змістом є близькою до інших, які вже були проаналізовані, оскільки вона стосується перерахунку щомісячного грошового утримання судді у відставці. Так, Верховним Судом було прийнято рішення від 1 листопада 2018 року № 0640/3835/18 [203], за позовом до Житомирського об'єднаного управління Пенсійного фонду України у Житомирській області про визнання протиправними дії начальника Житомирського об'єднаного Управління Пенсійного фонду України у Житомирській області у відповіді на його звернення, у відмові йому у перерахунку розміру щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці та виплаті його без обмеження граничним розміром, а також зобов'язання Житомирського об'єднаного Управління Пенсійного фонду України у Житомирській області здійснити перерахунок та виплачувати позивачу, як судді апеляційного суду Житомирської області у відставці, вищевказане щомісячне довічне грошове утримання судді у відставці у розмірі 90 % від суддівської винагороди працюючого на відповідній

[203] Рішення Верховного Суду щодо перерахунку щомісячного грошового утримання судді у відставці: Рішення Верховного Суду від 01.11.2018 № 0640/3835/18 (№ Пз/9901/52/18). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zr_rish_0640_3835_18_kas (дата звернення 05.09.2019).

посаді судді, без обмеження граничного розміру щомісячного довічного грошового утримання. У результаті розгляду справи, суд прийшов до висновку у задоволенні позову відмовити повністю.

Ознаками цієї зразкової справи в адміністративному судочинстві є, зокрема:

1) предмет публічно-правового спору – перерахунок розміру щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці;

2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями – Управління Пенсійного фонду України;

3) зміст вимоги – здійснення перерахунку та виплата позивачу, як судді апеляційного суду Житомирської області у відставці, щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці у розмірі 90 % від суддівської винагороди працюючого на відповідній посаді судді, без обмеження граничного розміру щомісячного довічного грошового утримання.

Найбільша кількість зразкових справ прийнята у справах, в яких позивачем є колишній державний службовець, а предмет спору є пов'язаним із нарахуванням та виплатою пенсій. За останнє десятиліття нормативно-правові акти, які врегульовують різноманітні сфери державної служби, зазнавали неодноразових змін, з чим і пов'язані подібні спори, адже найчастіше у зразкових справах позивачі посилаються на ті норми законодавства, які не поширюються безпосередньо на них. Тому й зразкові справи, які аналізуються, також у майбутньому можуть втратити актуальність у зв'язку зі змінами до законодавства. Однак, поки що можна зробити висновок, що цей вид зразкових справ є найтиповішим для практики Верховного Суду.

Окрім тимчасової окупації окремих територій Донецької та Луганської областей, в історії України мали місце й інші трагічні події, через які певні категорії громадян дотепер по-

требують особливої допомоги з боку держави та додаткового захисту їх прав. Однією із них є аварія на Чорнобильській атомній електростанції, і в практиці Верховного Суду була наявна одна зразкова справа, пов'язана із захистом прав постраждалих у ній. Так, 21 січня 2019 року було прийнято рішення № 240/4937/18 (№ Пз/9901/55/18) [204] щодо перерахунку пенсій постраждалому внаслідок Чорнобильської катастрофи. Позивач звернувся до Овруцького об'єднаного управління Пенсійного фонду України у Житомирській області про визнання протиправною бездіяльність Овруцького об'єднаного управління Пенсійного фонду України у Житомирській області, яка призвела до ненарахування та невиплату з 17 липня 2018 року підвищення до пенсії непрацюючим пенсіонерам, які проживають на території радіоактивного забруднення, у розмірі, визначеному ст. 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [205], а також зобов'язати Овруцьке об'єднане управління Пенсійного фонду України у Житомирській області провести з 17 липня 2018 року нарахування та виплату підвищення до пенсії непрацюючим пенсіонерам, які проживають на території радіоактивного забруднення, у розмірі, визначеному ст. 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [206], що до-

---

[204] Рішення Верховного Суду щодо перерахунку пенсій постраждалому в наслідок Чорнобильської катастрофи: Рішення Верховного Суду від 21.01.2019 № 240/4937/18 (№ Пз/9901/55/18). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_55_18_240_21_01_2019 (дата звернення 04.09.2019).

[205] Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 № 796-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 16. Ст. 200.

[206] Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 № 796-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 16. Ст. 200.

рівнює двом мінімальним заробітним платам, визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік. За результатами розгляду зразкової справи, Верховний Суд прийняв рішення задовольнити позов частково та визнати протиправною бездіяльність Овруцького об'єднаного управління Пенсійного фонду України у Житомирській області, щодо ненарахування та невиплати з 17 липня 2018 року підвищення до пенсії позивачу, як пенсіонеру, який не працює і який проживає на території радіоактивного забруднення, на підставі ст. 39 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [207], у розмірі, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України «Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 23 листопада 2011 року № 1210 [208]. Крім того, рішенням Верховного Суду було покладено зобов'язання на Овруцьке об'єднане управління Пенсійного фонду України у Житомирській області провести нарахування та виплату позивачу підвищення до пенсії.

Отже, ознаками цієї справи є:

1) предмет публічно-правового спору – нарахування та виплата підвищення до пенсії непрацюючим пенсіонерам, які проживають на території радіоактивного забруднення;

2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями – управління Пенсійного фонду України;

---

[207] Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 № 796-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 16. Ст. 200.

[208] Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 № 1210. Офіційний вісник України. 2011 р. № 92. Стор. 41. Стаття 3343. Код акта 59330/2011.

3) зміст вимоги – здійснення нарахування та виплати підвищення до пенсії непрацюючим пенсіонерам, які проживають на території радіоактивного забруднення.

Проаналізувавши цю зразкову справу, необхідно акцентувати, що відповідачем у ній виступало територіальне управління Пенсійного фонду України. Аналіз свідчить про те, що цей орган найчастіше є відповідачем у зразкових справах. При цьому, найбільших проблем у взаємовідносинах із цим органом зазнають ті категорії громадян, щодо яких законодавством передбачений спеціальний порядок та розміри отримання пенсійного забезпечення. І зразковий характер таких справ свідчить про те, що проблеми діяльності територіальних установ Пенсійного фонду України є масштабними.

16 травня 2019 року Верховним Судом було прийнято рішення № Пз/9901/4/19 (№ 620/4218/18) [209] у зразковій справі щодо грошової компенсації за невикористану додаткову відпустку військовослужбовцям у період мобілізації. Так, у цій справі позивач звернувся за позовом до Військової частини А 1815 про визнання протиправною її бездіяльність при ненарахуванні та невиплаті позивачу грошової компенсації відпустки, як учаснику бойових дій за період з 2015 року по 2018 рік, зважаючи на грошове забезпечення станом на день звільнення з військової служби 22 жовтня 2018 року, а також про виконання Військовою частиною зобов`язання нарахувати та виплатити позивачу таку грошову компенсацію, зважаючи на грошове забезпечення станом на день звільнення з військової служби. Суд у зразковому рішенні задовольнив позовні вимоги у повному обсязі, оскільки «позивач навів законні й обґрунтовані підстави для нарахування та ви-

[209] Рішення Верховного Суду щодо грошової компенсації за невикористану додаткову відпустку військовослужбовцям у період мобілізації: Рішення Верховного Суду від 16.05.2019 № Пз/9901/4/19 (№ 620/4218/18). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_4_19_rishenna (дата звернення 04.09.2019).

плати йому грошової компенсації відпустки, як учаснику бойових дій». При цьому, суд зазначив, що зміна фактичних обставин справи і правового регулювання спірних правовідносин є обставинами, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі. Однак, згідно із загальним правилом, при вирішенні справ за позовом військовослужбовців до військових частин про ненарахування та невиплати грошової компенсації відпустки, як учасникам бойових дій, суди будуть керуватися цим зразковим рішенням.

Отже, ознаками цієї зразкової справи є:

1) предмет публічно-правового спору – протиправна бездіяльність військової частини щодо ненарахування та невиплати грошової компенсації при звільнені за невикористані календарні дні додаткової відпустки;

2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями – військова частина, у якій позивач перебував на забезпеченні;

3) зміст вимоги – стягнення військовослужбовцем невиплаченої грошової компенсацію при звільнені за невикористані календарні дні додаткової відпустки.

У нинішніх умовах Операції об'єднаних сил на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, актуальними стають питання, пов'язані із соціальним захистом військовослужбовців, оскільки важливо, щоб особи, які захищають територіальну цілісність та суверенітет нашої держави, були забезпечені у належний спосіб. Тому прийняття зразкового рішення у такій справі є позитивним аспектом, який дасть змогу спростити вирішення багатьох спорів військовослужбовців із військовими частинами, в яких вони перебувають на забезпеченні.

Останнє, прийняте нині рішення у зразковій справі, також стосується захисту прав військовослужбовців (у відставці). Так, 6 серпня 2019 року Верховний Суд ухвалив рішення

№ Пз/9901/12/19 (№ 160/3586/19) щодо розстрочення виплат сум підвищеної пенсії військовослужбовців у відставці [210]. Відповідачем у цій справі було Головне управління Пенсійного фонду України у Дніпропетровській області, а позовні вимоги становило визнання протиправних дій відповідача, які полягають у зменшенні розміру пенсії за рахунок виплати з 5 березня 2019 року по 31 грудня 2019 року – 75% суми підвищення пенсії, визначеної станом на 1 березня 2018 року, та зобов'язання відповідача здійснити перерахунок та виплату (з урахуванням раніше виплачених сум) пенсії позивачеві з 5 березня 2019 року, з урахуванням 100% суми підвищення пенсії станом на 1 березня 2018 року. Верховний Суд визнав аргументи відповідача безпідставними та прийняв рішення задовольнити позовні вимоги в повному обсязі – визнав протиправними дії Головного управління Пенсійного фонду України у Дніпропетровській області щодо зменшення розміру пенсії за рахунок виплати 75% суми підвищення пенсії, а також зобов'язав Головне управління Пенсійного фонду України у Дніпропетровській області провести перерахунок та виплату пенсії, з урахуванням 100% суми підвищення пенсії.

Головними ознаками цієї зразкової справи є:

1) предмет публічно-правового спору – неперерахунок та невиплата (з урахуванням раніше виплачених сум) пенсії, з урахуванням 100% суми підвищення пенсії;

2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями – територіальні органи Пенсійного фонду України, на пенсійному обліку яких перебувають позивачі;

---

[210] Рішення Верховного Суду щодо розстрочення виплат сум підвищеної пенсії військовослужбовців у відставці: Рішення Верховного Суду від 06.08.2019 № Пз/9901/12/19 (№ 160/3586/19). URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_12_19 (дата звернення 04.09.2019).

3) зміст вимоги – визнати протиправною бездіяльність та зобов'язати відповідача провести перерахунок та виплату (з урахуванням раніше виплачених сум) пенсії, з урахуванням 100% суми підвищення пенсії.

У справах, в яких відповідачем є територіальні органи Пенсійного фонду України, суд переважно стає на сторону позивачів. Це свідчить про існування проблем у правовому регулюванні діяльності цих органів та проблем із застосуванням норм у практиці їх функціонування. Крім того, очевидно, що ці проблеми мають бути усунені законодавцем, що дасть змогу розвантажити суди при вирішенні таких питань.

Отже, аналіз практики Верховного Суду України при розгляді зразкових справ свідчить про існування таких закономірностей, які дадуть змогу здійснити їх класифікацію. По-перше, у всіх проаналізованих справах зміст вимог є ідентичним – визнання протиправною бездіяльність суб'єкта публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями, та зобов'язання його вчинити ті дії, які є предметом публічно-правового спору. Таким чином, згідно з цим критерієм, виділення різних видів зразкових справ нині є неможливим, адже всі зразкові справи, які вже були вирішені, характеризуються однаковими вимогами. По-друге, предмети та суб'єкти спорів все-таки відрізняються, хоча у більшості зразкових справ відповідачем були територіальні органи Пенсійного фонду України, проте загалом, вони представлені широким колом органів, наділених публічно-владними управлінськими функціями. По-третє, у процесі було акцентовано, що в частині зразкових справ було ухвалено рішення щодо задоволення позовних вимог позивача, проте у частині справ позивачу було відмовлено. З огляду на це, одним із критеріїв для класифікації зразкових справ доречно обрати розподіл на справи, в яких ухвалено рішення про задоволення позовних вимог та на справи, в яких у задоволенні відмовлено.

Отже, на основі здійсненого дослідження, **доречно здійснити класифікацію зразкових справ в адміністративному судочинстві за такими критеріями та виокремити такі види зразкових справ:**

1. За суб'єктом публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями:

1) справи, у яких відповідачем є суб'єкт, який здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень:

– зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Управління Міністерства внутрішніх справ України;

– зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Державної фіскальної служби України;

– зразкові справи, у яких відповідачем є органи прокуратури;

– зразкові справи, у яких відповідачем є військові частини.

2) справи, у яких відповідачем є суб'єкт, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги саме цього суб'єкта:

– зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Пенсійного фонду України;

– зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Державної міграційної служби України.

2. За предметом публічно-правового спору:

1) справи, у яких предмет публічно-правового спору становить виконання або невиконання суб'єктом, який здійснює публічно-владні управлінські функції, його функцій:

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить зобов'язання суб'єкта вчинити управлінські функції за запитом позивача;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить звільнення від застосування штрафних санкцій та нарахування пені;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить визнання неправомірними дій суб'єкта, який здійснює публічно-владні управлінські функції, щодо відмови у здійсненні його функцій;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить припинення здійснення суб'єктом, який здійснює публічно-владні управлінські функції, своїх функцій;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить протиправна бездіяльність суб'єкта, який здійснює публічно-владні управлінські функції.

2) справи, у яких предмет публічно-правового спору становить надання або ненадання суб'єктом адміністративних послуг:

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить бездіяльність суб'єкта, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить відмова суб'єкта, який надає адміністративні послуги, надавати такі послуги.

3. За результатом розгляду справи:

1) зразкові справи, у яких ухвалено рішення про задоволення позовних вимог позивача;

2) зразкові справи, у яких позивачу відмовлено у задоволені позовних вимог.

З огляду на проведене дослідження, можна зробити висновок, що інститут зразкових справ в адміністративному судочинстві є специфічним, а отже, закономірності, які поширюються на усі різновиди адміністративних справ, до нього застосувати проблематично. Крім того, встановлення різ-

новидів зразкових справ потребує аналізу практики Верховного Суду, а саме ухвалених рішень у таких справах. Станом на початок вересня 2019 року таких справ було розглянуто та винесено рішення з них лише в 11 випадках, проте й цих 11 рішень дали підстави виокремити певні закономірності.

Перша із них полягає в тому, що зразкові справи можна класифікувати за суб'єктом публічно-правового спору, якого наділено публічно-владними управлінськими функціями, та який виступає відповідачем у таких справах. З'ясовано, що нині у провадженні Верховного Суду перебували дві категорії таких справ: справи, у яких відповідачем був суб'єкт, який здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, та справи, у яких відповідачем був суб'єкт, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги саме цього суб'єкта. Акцентовано, що найчастіше відповідачем у таких справах притягувалися територіальні органи Пенсійного фонду України, що свідчить про необхідність реформування діяльності цього органу. Ще одна встановлена закономірність полягає у предметі публічно-правового спору, який обумовив необхідність розгляду такого спору Верховним Судом. Найчастіше предметом зразкових справ нині виступає протиправна бездіяльність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, проте у провадженні Верховного Суду перебувала низка інших зразкових справ з іншими предметами. Останній виокремлений критерій – це результат розгляду справи. Встановлено, що у більшості випадків Верховним Судом було прийнято рішення про задоволення позовних вимог позивача, проте має місце практика відмови у задоволенні. В обох випадках при виникненні справ з аналогічним предметом та відповідачем, суди мають керуватись обома видами рішень.

Висновки до Розділу 2

У процесі дослідження специфіки зразкових справ у адміністративному судочинстві, нами зроблено наступні висновки:

1. Зразкова справа – це публічно-правовий спір, відповідачем у якому є суб'єкт, наділений публічно-владними управлінськими функціями, який виник з приводу невиконання чи неналежного виконання ним своїх функцій, розглядається Верховним Судом, як судом першої інстанції, та за результатами розгляду якого постановлено зразкове рішення для вирішення у майбутньому інших спорів, які виникли з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються тими ж нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги.

2. Значення інституту зразкових справ в адміністративному судочинстві проявляється, зокрема, у:

1) забезпеченні єдності судової практики та нівелюванні можливості прийняття діаметрально різних рішень за однакових обставин (рішення у зразковій справі є прикладом вирішення типових справ, фактично вказуючи судам, який повинен бути результат розгляду справи. Суди, натомість, позбавлені можливості відступати від позиції Верховного Суду у зразковій справі, що нівелює ймовірність прийняття рішення, яке суперечитиме такій позиції, що забезпечує єдність судової практики з питання, яке було предметом розгляду зразкової справи);

2) зменшенні навантаження судів при розгляді однотипних справ, через наявність готового судового прецеденту та спрощеного провадження у відповідній категорії справ (після ухвалення рішення у зразковій справі, суди, у провадженні яких є типові справи, розглядають їх у спрощеному провадженні, що забезпечує зменшення процесуальних процедур

та необхідність додаткового дослідження справи для постановлення правосудного рішення);

3) наданні більш швидкого та ефективного інструменту для поновлення порушених прав осіб (спрощене провадження передбачає скорочені строки розгляду справи та обмежені підстави для апеляційного та касаційного оскарження, що нівелює затягування поновлення порушених прав у судових справах, якщо за аналогічних відносин Верховним Судом було ухвалене зразкове рішення);

4) забезпеченні передбачуваності судових рішень, через відсутність різного правозастосування судами при вирішенні однакових за своєю сутністю справ (якщо за аналогічного спору, Верховним Судом було ухвалене зразкове рішення, то особа вправі розраховувати на аналогічне вирішення власного спору, відтак, звертаючись до суду, вона може передбачити його результат);

5) зменшенні протиправних дій органів владних повноважень у ситуаціях, які можуть стати предметом судового спору за зразковою справою, через, зокрема, безперспективність судового розгляду для органу влади (у випадку типового порушення прав громадян та юридичних осіб органом державної влади через неправильне тлумачення змісту окремої норми, рішення у зразковій справі фактично стає інструкцією з правильного застосування відповідної норми, що в перспективі може призвести до саме відповідного її застосування у своїй діяльності органом влади та недопущенні подальших порушень);

6) підвищенні рівня довіри до судової влади з боку сторін процесу, завдяки прискореному та очікуваному поновленню порушених прав (за відсутності ризику ухвалення рішення, яке буде суперечити висновкам Верховного Суду у зразковій справі, рівень довіри до судової гілки влади значно підвищиться, оскільки особи отримають гарантію поновлення їх порушеного права);

7) підвищення якості судового розгляду у інших справах, завдяки вивільненню часу та ресурсів для їх розгляду (у випадку ухвалення судового рішення та відповідного зменшення навантаження на адміністративні суди у зв'язку зі спрощеним провадженням у типових справах, вони отримають можливості та часові ресурси для більш детального та якісного розгляду інших справ, які перебувають у їхньому провадженні).

3. Роль інституту зразкових справ полягає у:

1) впливі на формування єдності судової практики (зразкове рішення є еталонним в частині висновків суду, та прямо впливає на формування судової практики у спорах в аналогічних правовідносинах. Суди позбавлені законної можливості відступити від висновків Верховного суду у зразковій справі, що в результаті надасть єдині за своїм змістом судові рішення у таких справах);

2) фактичному перебиранні Верховним Судом функцій суду першої інстанції (Верховний Суд, розглядаючи зразкову справу, розглядає справу, як суд першої інстанції, самостійно приймаючи рішення у такій справі);

3) впливі на рівень забезпечення поновлення особи у її порушених правах через прийняття рішення у зразковій справі Верховним Судом, а також використання відповідних висновків у типових справах (прийняття судами рішень, які відповідатимуть висновкам Верховного Суду у зразковій справі підвищує рівень забезпечення реалізації прав осіб через ефективний інструмент їх захисту);

4) збільшенні завантаженості Верховного Суду, через необхідність вирішування ним, окрім справ за касаційними скаргами, також зразкових справ (оскільки основною функцією Верховного Суду є прийняття рішень у справах, як суду касаційної інстанції, передача до його провадження зразкових справ може призвести до зниження його ефективності у випадку збільшення кількості подань щодо розгляду зразко-

вих справ, особливо враховуючи необхідність залучення збільшеної у порівнянні зі звичайним касаційним провадженням, колегії суддів у складі не менше 5 суддів);

5) зменшенні видатків на судові спори, як зі сторони сторін адміністративного провадження, так і судів (рішення у зразковій справі є орієнтиром та правилом застосування норм у спірних правовідносинах, яке суди повинні використовувати при розгляді типових справ у спрощеному провадженні, що суттєво зменшує судові витрати сторін у порівнянні з довготривалими судовими спорами в інших категоріях справ);

6) розширенні принципу публічності шляхом публікації ухвали про відкриття провадження не лише в Єдиному державному реєстрі судових рішень, але і на офіційному вебресурсі Верховного Суду та офіційному друкованому засобі масової інформації (відкритість інформації через публікацію ухвали про відкриття провадження в офіційному засобі масової інформації збільшує доступ до правосуддя через інформування суспільства про можливість здійснення окремих процесуальних дій щодо зупинення провадження у своїх аналогічних справах).

4. Зразкові справи характеризуються такими ознаками:

1) типовість (зразкова адміністративна справа для набуття відповідного статусу, повинна мати ознаку типовості по відношенню до інших справ, яка визначається за такими критеріями:

– подібність правових статусів позивачів (яка дає змогу виокремити групу позивачів, чиї справи будуть типовими);

– ідентичність відповідача (на стороні відповідача повинен бути один суб'єкт владних повноважень, або його відокремлений чи структурний підрозділ);

– аналогічність підстав позову (орган владних повноважень повинен аналогічно неправильно тлумачити норму права або дотриматись аналогічно неправомірної поведінки);

– єдність правового регулювання (суспільні відносини повинні регулюватись одними і тими самим нормами права);

– аналогічність позовних вимог (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ);

2) ексклюзивність (інститут зразкових справ представлений лише в адміністративному судочинстві, та не може бути застосований у жодному іншому процесі. Можливість впровадження його саме в адміністративному процесі пов'язана із тим, що відповідачем може бути один орган владних повноважень, який внаслідок неправильного тлумачення норм законодавства, порушує права багатьох осіб у подібних правовідносинах);

3) прецедентність (зразкова справа є прикладом для вирішення усіх інших типових відносно неї справ, оскільки містить висновки Верховного Суду щодо правильності застосування норм права в окремо взятих правовідносинах за подібних фактичних обставин за участю одного органу владних повноважень. Неможливість відступлення від висновків Верховного Суду у такій справі встановлює обов'язковість їх застосування у типових справах).

5. зразкові справи в адміністративному судочинстві класифікують, зокрема, за:

1) суб'єктом публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями:

а) справи, у яких відповідачем є суб'єкт, який здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень:

– зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Управління Міністерства внутрішніх справ України;

– зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Державної фіскальної служби України;

– зразкові справи, у яких відповідачем є органи прокуратури;

– зразкові справи, у яких відповідачем є військові частини.

б) справи, у яких відповідачем є суб'єкт, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги саме цього суб'єкта:

– зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Пенсійного фонду України;

– зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Державної міграційної служби України.

2) за предметом публічно-правового спору:

а) справи, у яких предмет публічно-правового спору становить виконання або невиконання суб'єктом, який здійснює публічно-владні управлінські функції, його функцій:

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить зобов'язання суб'єкта вчинити управлінські функції за запитом позивача;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить звільнення від застосування штрафних санкцій та нарахування пені;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить визнання неправомірними дій суб'єкта, який здійснює публічно-владні управлінські функції, щодо відмови у здійсненні його функцій;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить припинення здійснення суб'єктом, який здійснює публічно-владні управлінські функції, своїх функцій;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить протиправна бездіяльність суб'єкта, який здійснює публічно-владні управлінські функції.

б) справи, у яких предмет публічно-правового спору становить надання або ненадання суб'єктом адміністративних послуг:

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить бездіяльність суб'єкта, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги;

– зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить відмова суб'єкта, який надає адміністративні послуги, надавати такі послуги.

3) за результатом розгляду справи:

а) зразкові справи, у яких ухвалено рішення про задоволення позовних вимог позивача;

б) зразкові справи, у яких позивачу відмовлено у задоволені позовних вимог.

Розділ 3

ЗМІСТ ТИПОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

3.1 Поняття та сутність типових справ в адміністративному судочинстві

Інститут типових справ є новелою адміністративного судочинства, який, безперечно, заслуговує на увагу наукового середовища, з метою його дослідження та удосконалення. Враховуючи недостатність наукових розробок на цьому етапі, відповідний інститут потребує як загальнотеоретичних досліджень, так і встановлення проблем його практичного застосування з метою удосконалення нормативної бази з подальшим їх вирішенням.

Розуміння поняття типових адміністративних справ є базою, що дозволятиме проводити подальші дослідження у цій сфері на основі усталеного уявлення про предмет таких досліджень. Саме враховуючи дефініцію типових адміністративних справ, яка є відображенням його змісту, можливо визначати вектори подальшого розвитку відповідного інституту, з метою максимального удосконалення та покращення можливості його застосування у практичній площині.

Ознаки типових справ відіграють надзвичайно важливу роль у використанні правового регулювання цього інституту, оскільки для надання можливості судам застосувати його у своїй діяльності до конкретно узятої справи, їм необхідно максимально точно проаналізувати ознаки такої справи та їх

відповідність ознакам групи типових справ. Саме відсутність ознак типовості, що випливає із неправильної кваліфікації відповідних ознак, є однією із наймасовіших підстав для відмови у відкритті провадження у зразковій справі.

Актуальність цієї теми також підтверджується важливістю інституту типових адміністративних справ для формування єдиної судової практики, розвантаження судів, пришвидшення розгляду справ, що у сукупності може надати значний імпульс для розвитку системи правосуддя та забезпечення належного рівня захисту порушених прав та інтересів осіб.

Враховуючи новизну цього інституту, зазначені питання не були достатньо досліджені науковцями, однак, враховуючи важливу практичну складову, аналізом типових адміністративних справ займались і різноманітні правові експерти. Це питання та близькі до нього, досліджували у своїх працях, зокрема, такі науковці: В. В. Баранкова, Ю. М. Бисага, В. А. Бігун, Б. В. Богдан, Ю. О. Буглак, М. Т. Гаврильців, В. В. Галунько, О. В. Глуханчук, М. В. Григор'єв, М. О. Деменчук, Ю. М. Дьомін, Д. В. Журавльов, І. В. Завальнюк, І. А. Качур, М. М. Клемпарський, М. В. Ковалів, В. В. Комаров, О. М. Кравченко, О. В. Кудрявцев, Я. В. Лазур, М. В. Лошицький, А. І. Оксюта, Р. В. Миронюк, Т. С. Подорожна, Р. О. Попельнюх, С. М. Прилипко, О. В. Прудивус, О. В. Рой, О. Ф. Ситніков, Т. М. Северенчук, І. Б. Стахура, М. І. Соф'їн, Ю. В. Цуркаленко, Н. В. Шелевер, К. І. Чижмарь.

Основоположним для кожної правової категорії є питання визначення її дефініції. Т. С. Подорожна відзначає, що типовими адміністративними справами є адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), суперечка в яких виникла з аналогічних підстав, у відносинах, які регулюються одними нормами права і в яких позива-

чами заявлені аналогічні вимоги [211]. На думку вченої, для того, щоб адміністративні справи вважалися типовими, у них повинно бути поєднання аналогічних норм правового регулювання суспільних відносин, у межах яких виник спір, підстав та предмет позову, а сам позов направлений до одного органу владних повноважень. При цьому, важливо відзначити, що у випадку направлення позовів до різних структурних підрозділів одного органу, відповідні справи, провадження у яких буде відкрите адміністративними судами, також будуть типовими.

І. А. Качур пропонує називати типовими адміністративними справами адміністративні справи, відповідачем у яких виступає один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги з аналогічних підстав [212, с. 14]. Однак, у цьому визначенні поняття типових адміністративних справ не розглядається достатньо широко, а вміщує аналогічні вимоги до однаковості підстав позовів, їх предмету, норм, які врегульовують спір, а також органу, до якого направлені позови. Водночас, змістовно повторюючи інші визначення типових адміністративних справ, ученим досить вдало удосконалено формулювання, що покращує сприйняття та розуміння визначення.

М. Ю. Савчук зазначає, що типовими вважаються справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних пов-

---

211 Зразкові та типові справи як новий механізм адміністративного судочинства. URL: https://sud.ua/ru/news/blog/124220-zrazkovi-ta-tipovi-spravi-yak-noviy-mekhanizm-administrativnogo-sudochinstva (дата звернення 12.09.2019).

212 Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Качур Ігор Анатолійович; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2018. 21 с.

новажень (його відокремлені структурні підрозділи), а спір виник:

– з аналогічних підстав;

– у відносинах, що регулюються одними нормами права;

– у відносинах, в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги [213].

У такому разі, дослідниця для визначення типових адміністративних справ, використовує обов'язкові ознаки, які були використані і в наведених вище визначеннях. Поряд з тим, цікавим є відмінне структурування цих ознак. Так, питання аналогічності підстав, норм права та вимог М. Ю. Савчук відносить до характеристики самого спору, який виник між особою та суб'єктом владних повноважень та відносин, в яких виник спір. Таке відокремлення є доцільним, оскільки ці ознаки можуть охарактеризувати сутність самого спору. По-перше, аналогічність правовідносин, у межах яких виник спір, характеризується нормами права, які регулюють такі відносини. Тобто саме факт однакового регулювання може вказати на ознаку аналогічності самих відносин, у межах яких виник спір. По-друге, аналогічність підстав вказує на однаковий тип порушення прав позивача. Певна протиправна дія чи бездіяльність органу владних повноважень вказує, що спори є типовими. По-третє, аналогічні вимоги, тобто питання поновлення порушених прав позивача, повинні здійснюватися у подібний спосіб. У випадку аналогічності шляхів поновлення порушених прав, є підстави вважати такі спори типовими.

Поняття типових адміністративних справ також визначив законодавець у Кодексі адміністративного судочинства України, вказавши у ст. 4 цього кодексу, що типові адміністративні справи – це адміністративні справи, відповідачем у

213 Зразкове судочинство: типові та зразкові справи за новим КАСУ. URL: http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zrazkove-sudochinstvo-tipovi-ta-zrazkovi-spravi-za-novim-kasu.html (дата звернення: 31.08.2019).

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 [214]. Враховуючи це визначення, необхідно зауважити, що усі попередні дослідники, розкриваючи поняття типових адміністративних справ, використовували саме нормативно-встановлену дефініцію та усі ознаки, які були сформульовані на законодавчому рівні. Однак, питання поняття типових адміністративних справ є більш широким та потребує більш детального дослідження, яке не обмежується лише законодавчим визначенням.

Насамперед необхідно зазначити з метою кращого усвідомлення поняття типових адміністративних справ, це те, що в загальному розумінні типовість є поєднанням в одному явищі індивідуальних, своєрідних рис, ознак і властивостей, характерних для сукупності явищ [215, с. 118]. Тобто, основним для встановлення типовості низки адміністративних справ, є поєднання своєрідних рис та ознак, які будуть притаманні лише окремій групі справ. Такі ознаки були розглянуті вище та передбачають направлення позову до одного органу владних повноважень з одних підстав, з одними вимогами в межах правовідносин, які регулюються одними і тими самими нормами права. У такий спосіб, можна стверджувати, що наведене є обов'язковими ознаками типових адміністративних справ, а саме поєднання у низці окремих справ таких ознак дає підстави вважати їх типовими.

---

214 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 (дата звернення 12.09.2019).

215 Словник української мови: [в 11 т.] . АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 10: Т-Ф. ред. тому: А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк. 1979. 658 с.

Ще одним важливим елементом у межах дослідження поняття типових адміністративних справ, є аналіз родового поняття адміністративної справи. Дослідники здебільшого оперують терміном «адміністративна справа», як усталеним об'єктивно наявним поняттям, не заглиблюючись у його змістовне наповнення, і приділяючи більше уваги публічно-правовому спору. У окремих публікаціях, присвячених роздумам над «адміністративною справою», останню називають правовою категорією, не обґрунтовуючи такої позиції [216, с. 68]. Відповідне упущення змістовної складової цього поняття є негативним явищем у науковому середовищі, оскільки адміністративна справа є однією із основних правових категорій науки про адміністративне судочинство.

Водночас, зустрічаються пропозиції про необхідність розгляду поняття «адміністративна справа» в традиційному (як розгляд судами та іншими уповноваженими органами/особами справ) і робочому (як спір про відповідність законів, інших нормативно- правових й індивідуальних актів законодавчих та виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування і організацій, дії (бездіяльності) посадових осіб, які пов'язані зі здійсненням ними владних повноважень, Конституції, загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права та міжнародним договорам держави) значеннях [217, с. 33]. У такий спосіб, термін адміністративна справа є окремою категорією, загальне розуміння якої у вчених співпадає, однак не є достатньою мірою визначеним, оскільки у наукових дослідженнях змісту цього поняття не було приділено достатньої уваги. Натомість, це поняття може розумітись, як розгляд спору судами адміністративної юрисдикції.

---

216 Попельнюх Р.О. Щодо змісту поняття "адміністративна справа" в адміністративному судочинстві. Право і безпека. 2012. № 2(44). С. 68–72.

217 Ершов В.В. Рассмотрение административных споров в судах: некоторые теоретические, исторические, философские и практические аспекты. Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах. 2001. С. 33–42.

У юридичній літературі справи адміністративної юрисдикції визначають як справи, виникнення яких передбачає наявність спору у сфері публічно-правових відносин, розгляд і вирішення якого може здійснюватися органами виконавчої влади або судами, а також органами місцевого самоврядування на основі матеріальних і процесуальних норм адміністративного права, враховуючи при цьому, положення деяких інших галузей права (екологічного, земельного, фінансового тощо) [218, с. 156]. Отже, обов'язковим для встановлення адміністративної юрисдикційності справи є наявність спору у сфері публічно-правових відносин, тобто обов'язковим є наявність органу владних повноважень, як сторони у відповідному спорі.

В інформаційному листі Верховного суду України від 26.12.2005 р. визначено поняття «адміністративна справа», як переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами суспільства стосовно їх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта. У випадку, якщо суб'єкт (зокрема орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказані владні управлінські функції щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не має встановлених нормами КАС України ознак справи адміністративної юрисдикції, і, відповідно, не повинен вирішуватися адміністративним судом [219]. У такий спо-

218 Адміністративне судочинство: навчальний посібник. М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.

219 Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеці-

сіб, наявності органу владних повноважень як сторони в спорі, не є достатнім для того, щоб спір розглядався за правилами адміністративного судочинства. Сам спір повинен бути пов'язаним із діяльністю відповідного органу у межах свої повноважень та з реалізацією ним таких повноважень. Тобто, у випадку, якщо орган влади діяв у межах інших, аніж публічно-правові відносини, та не виконував покладені на нього функції, то спір, який виник у зв'язку з порушенням права іншої особи, не може вважатись адміністративним. Прикладом є відносини оренди державної власності. Якщо порушення права особи було здійснено під час виконання органом влади повноважень у межах порядку з надання особі об'єкту оренди на виконання Закону України «Про оренду землі» [220], то цей спір потрібно класифікувати, як адміністративний. Натомість, якщо порушення було вчинене під час реалізації договору оренди, та випливає винятково з договірних відносин між сторонами, то факт перебування органу влади стороною такого договору не дає підстав вважати, що порушення права іншої сторони необхідно розглядати у межах процесу іншого, аніж цивільного (у випадку, якщо інша сторона – фізична особа) чи господарського (якщо інша сторона – юридична особа).

Коментуючи термін «справа адміністративної юрисдикції», автори науково-практичного коментаря вказують, що «через дефініцію цього терміна подано загальне визначення предмета адміністративної юрисдикції. Згідно з визначенням, поняття адміністративної справи має такі необхідні ознаки: 1) це публічно-правовий спір, тобто спір принаймні між двома учасниками публічно-правових відносин щодо цих відносин; 2) хоча б однією зі

алізованими адміністративними і [...]. Лист Верховного суду України від 26.12.2005 № 3.2.-2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3–2-700-05 (дата звернення: 12.09.2019).

220 Про оренду землі. Закон України від 06.10.1998 № 161-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161–14 (дата звернення 12.09.2019).

сторін цього спору є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень; 3) цей спір передано на вирішення адміністративного суду шляхом звернення з адміністративним позовом, за яким суд відкриває провадження». Крім того, акцентовано, що визначення адміністративної справи переважно є універсальним, але існують категорії адміністративних справ, яких це визначення не охоплює за предметною спрямованістю. Оскільки під адміністративну судочинську юрисдикцію підпадають не лише спори, що випливають із адміністративно-правових відносин, а й виборчі спори, деякі конституційні спори, то стверджується, що терміну «адміністративна справа» надано ширше значення, порівнюючи з його буквальним розуміння [[221], с. 33]. Отже, можна констатувати наявність ознак адміністративної справи, зокрема наявність публічно-правового спору, наявність органу влади, як сторони у спорі та вирішення спору адміністративним судом. Ці ознаки є обов'язковими з метою виокремлення адміністративної справи, як правової категорії. При цьому, відсутність хоча б однієї із наведених ознак дає підстави вважати, що справа не є адміністративною, що вказує на обов'язковість сукупності відповідних ознак.

Схожий підхід використано і в публікації Р. О. Попельнюха, який зауважує, що поняття «справа адміністративної юрисдикції» є багатоаспектним. Воно охоплює публічно-правові відносини, а також відносини інших галузей права. Також відмічається наявність трьох ознак адміністративної справи: «1) вона є публічно-правовим спором; 2) хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інших суб'єкт, який здійснює владні

[221] Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень; 3) така справа вирішується адміністративним судом» [222, с. 68–69]. Однак, І. А. Качур не погоджується з цими ознаками, вказуючи що вони притаманні більше публічно-правовому спору, а не адміністративній справі. Водночас, на думку вченого, доцільним є висловлювання, що «адміністративна справа є відповідною реакцією на конфліктну ситуацію, де одна сторона адміністративно-правових відносин, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення у сферу реалізації суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав» [223, с. 46]. Позиція щодо неналежності наведених ознак адміністративній справі, та їх більшої кореляції із адміністративним спором не є прийнятною. Не будь-який публічно-правовий конфлікт стає адміністративною справою. Така справа виникає з моменту відкриття провадження – першої стадії адміністративного судочинства, що як і будь-яка процесуальна стадія, складається із певних етапів, процесуальних дій і рішень. Початок провадження пов'язується із поданням позовної заяви, в якій відображається сутність (предмет) спору. Терміносистема «публічно-правовий спір, переданий на розгляд адміністративного суду», вказує на те, що спір повинен бути прийнятим судом через рішення (ухвалу) про прийняття позову до розгляду і щодо нього має відкритися провадження. Але законом передбачені випадки залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви (ст. 169 КАС), відмови у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 170 КАС). У судових рішеннях у таких випадках термін «справа» не згадується (наприклад: «ознайомившись із зверненням», «ознайомившись із позовом, позовною заявою»), на відміну від рішень за сутністю справи (наприклад: «розглянувши адміністративну

222 Попельнюх Р.О. Щодо змісту поняття "адміністративна справа" в адміністративному судочинстві. Право і безпека. 2012. № 2(44). С. 68–72.

223 Качур І. А. Визначення правової природи адміністративної справи в судочинстві України. І. А. Качур. Наука і правоохорона. 2017. № 4. С. 44–51.

справу», «враховуючи обставини справи»). Адміністративна справа є адміністративним спором, відтак перші дві ознаки є релевантними для обох понять. Водночас, третя ознака, а саме розгляд адміністративним судом, є тією ознакою, яка не відноситься до спору, проте має безпосереднє відношення до адміністративної справи, оскільки свій правовий статус справа набирає саме з моменту початку розгляду.

Цю позицію вважає прийнятною і Сьомий апеляційний адміністративний суд, який відзначає, що адміністративна справа – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір [224]. У такий спосіб, адміністративна справа є публічно-правовим спором, який перебуває на розгляді в адміністративному суді. Отже, саме ознака розгляду судом адміністративної юрисдикції є тією ознакою, за допомогою якої можливо відрізнити публічно-правовий спір від адміністративної справи.

Оскільки адміністративна справа є за своєю природою публічно-правовим спором, то для глибшого розуміння поняття типових адміністративних справ, необхідно звернутися до досліджень адміністративних спорів.

Так, О. П. Пєтухов розуміє адміністративний спір як один з видів адміністративного правопорушення, обґрунтовує учений таку позицію тим, що адміністративне правопорушення проявляється у двох видах: 1) в діяннях, які являються елементом юридичного складу конкретного делікту; 2) у правовому спорі [225, с. 6–9]. Однак, така позиція не є прийнятною, оскільки спір про право здатен опосередковувати правопорушення, він може бути спричинений правопорушенням, проте опосередковує він не тільки їх, а також і

---

224 Словник термінів. URL: https://7aac.gov.ua/gromadyanam/slovnik-terminiv (дата звернення: 12.09.2019).

225 Петухов А. П. Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления: автореф. канд. дисс. Ленинград, 1981. 21 с.

інші «перепони», які заважають реалізації права. У такий спосіб, спір про право є правомірним видом поведінки особи, який спрямований на захист особистого суб'єктивного права чи законного інтересу [226, с. 51]. Зокрема, є науковці з протилежною позицією, які зазначають, що поняття «адміністративна справа» та «адміністративно-правовий спір» є тісно взаємопов'язані між собою та знаходяться в одній площині. При цьому, такі науковці, як Н. В. Сухарєва, О. Ф. Ноздрачов та В. І. Мельникова притримуються думки, що терміни «адміністративна справа» та «справи про адміністративні правопорушення», співвідносяться, як одне ціле. Вчені переконані, що дефініція «адміністративна справа» відповідає адміністративно-процесуальній діяльності державних органів у сфері виконавчої влади (зокрема, провадження у справах про адміністративні правопорушення, про звернення громадян та інші види адміністративних проваджень) [227, с. 12–21]. У такому разі, можна спостерігати широке розуміння адміністративної справи, яке набуває ознаки розгляду не лише судами, але й іншими уповноваженими органами. Прийнятною є позиція про можливість надання адміністративній справі відповідної ознаки, поряд з тим, враховуючи той факт, що інститут типових адміністративних справ притаманний лише судовому адміністративному процесу, можна констатувати змогу використання у межах дослідження вузького розуміння адміністративної справи, як предмету розгляду виняткового адміністративним судом.

---

226 Зайцев И. М Хозяйственный спор как охранительное правоотношение. И. М. Зайцев. Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. Ярославль, 1981. С. 50–67.

227 Ноздрачев А. Ф. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью. А. Ф. Ноздрачев, Н. В. Сухарева, В. И. Мельникова. Законодательство и экономика. 2005. № 5. С. 12–21.

Повертаючись до поняття адміністративного спору, необхідно акцентувати, що твердження про те, що відповідний спір є поведінкою особи, яка визначена нормативними актами, та спрямована на поновлення її порушених прав, є правильною. У такому разі, важливо акцентувати, що спором не є саме правопорушення, що є окремою юридичною категорію. Спором є цілеспрямована діяльність особи, яка вважає дії іншої особи такими, що порушують її права, спрямована на поновлення відповідних прав.

Кодекс адміністративного судочинства України визначає, що публічно-правовий спір – спір, у якому:

– хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

– хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги винятково суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

– хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [228].

У такий спосіб, очевидним є факт, що спір є реакцією та подальшою діяльністю особи, яка зумовлена певними протиправними діями іншої особи, що порушують права та законні інтереси першої. Враховуючи адміністративний характер спору, відповідне порушення прав та інтересів особи, як підставу для виникнення адміністративного спору, повинен здійснити суб'єкт владних повноважень.

---

[228] Кодекс адміністративного судочинства України.Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 (дата звернення: 12.09.2019).

Очевидним є той факт, що адміністративна справа прямо пов'язана з публічно-правовим спором зі зверненням до суду за захистом порушених прав, законних інтересів, однак, з ототожненням справи і такого спору погодитись не можливо.

На відмінність публічно-правового спору і адміністративної справи вказує, насамперед, час їх виникнення, виникнення відповідних правовідносин. За наявності конфлікту, особа (суб'єкт відповідних правовідносин) вирішує, який спосіб захисту своїх прав, свобод, законних інтересів використати. Такі порушення, як і конфлікт, можуть бути тривалими в часі, адже подання позову до суду залежить від волі особи, від її обізнаності щодо наявності порушення. Конфлікт не «перероджується» у юрисдикційну справу, він співіснує із провадженням і може продовжувати впливати на особу (наприклад, дія оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, якщо суд не застосував відповідні заходи забезпечення позову).

Виникнення публічно-правового спору пов'язано із: 1) виконанням або невиконанням стороною, яка здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, таких функцій; 2) наданням або ненаданням стороною адміністративних послуг на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги винятково суб'єкта владних повноважень; 3) порушенням прав суб'єкта виборчого процесу або процесу референдуму з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи у такому процесі. Тобто до публічно-правового конфлікту спонукає рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень (інших осіб у визначених випадках).

Адміністративна справа і публічно-правовий спір, що підпадає під адміністративну судову юрисдикцію, існують паралельно, хоча останній дає поштовх до виникнення правовідносин, пов'язаних зі «створенням» адміністративної справи. На недоцільність ототожнення «справи» і «спору» вказують і самі положення КАС. Так, публічно-правовий спір виникає у чітко визначених законом випадках і має конкретний суб'єктний склад.

Проте, до справи можуть залучатись інші особи (свідки, експерт, спеціаліст, перекладач та інші), які не є стороною спору, тим паче, у цих відносинах роль правосуддя виконує суд; або відповідно до принципу гласності, будь-яка особа має право бути присутньою у відкритому судовому засіданні (ст. 10 КАС [229]) чи особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки (ст. 11 КАС [230]). Отже, суб'єктний склад публічно-правового спору і відносин, пов'язаних із адміністративною справою, не співпадає. Зі зверненням особи до адміністративного суду, виникають адміністративні судочинські правовідносини вже з учасниками справи та іншими особами, обов'язковим суб'єктом формування якої є суд. Тобто у публічно-правовому спорі беруть участь сторони, а в адміністративній справі – учасники справи (сторони, треті особи, органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб), представники та інші учасники судового процесу.

Враховуючи вищенаведене дослідження, можна констатувати, що **типові адміністративні справи – це розглядувані адміністративними судами публічно-правові спори, стороною в яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (або його структурні підрозділи), який у межах суспільних відносин, які регулюються одними нормами законодавства,** виконав з порушенням або не виконав покладених на нього функцій, надав з порушенням або не надав адміністративні послуги, а особи, чиї права були порушені, заявили аналогічні вимоги щодо поновлення таких порушених прав.

Поняття «розумна основа, мета, призначення чого-небудь» так само передається словом зміст: зміст буття. От-

---

229 Кодекс адміністративного судочинства України.Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 (дата звернення: 12.09.2019).

230 Кодекс адміністративного судочинства України.Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 (дата звернення: 12.09.2019).

же, зміст, з одного боку, це «те, про що йдеться, розповідається; те, що описується, зображується», а з іншого – це найважливіша ідея, основа, сутність чогось [231, с. 62]. Тобто, досліджуючи питання сутності типових справ, необхідно виходити з головної ідеї впровадження в адміністративному судовому процесі відповідного інституту. Саме мета цієї новели адміністративного судочинства дасть змогу достатньою мірою оцінити сутність типових адміністративних справ, як правової категорії, та надасть більш глибоке розуміння відповідного поняття.

В останні роки адмінсуди завантажені слуханням типових справ. Це суттєво впливає на якість судочинства та строки розгляду. Суди наділені правом зупинити провадження в типовій справі в разі відкриття провадження ВС. Після ухвалення рішення, суддя першої інстанції буде зобов'язаний враховувати правові висновки найвищої інстанції, що значно спростить і пришвидшить роботу [232]. У такий спосіб, запровадження інституту типових справ спрямовано на зменшення навантаження судів, що загалом повинно покращити рівень правосуддя, оскільки у зв'язку зі зменшенням загального навантаження, очікуваним є зменшення загального строку розгляду справ та кількості порушень процесуальних вимог до строку розгляду справ.

Т. С. Подорожна вказує, що основною перевагою процедури розгляду зразкової справи є те, що коли виникає хвиля однотипних справ щодо застосування будь-якої норми, вища судова інстанція відразу висловлює свою правову позицію, яку

231 Культура української мови: Довідник / С. Я. Єрмоленко та ін.; за ред. В. М. Русанівського. Київ, 1990. С. 62–63.

232 Зразкові справи можуть обернутись як зменшенням навантаження, так і невиправданою тяганиною. URL: https://zib.com.ua/ua/132357-zrazkovi_spravi_mozhut_obernutis_yak_zmenshennyam_navantazhe.html (дата звернення: 13.09.2019).

враховуватимуть у всіх аналогічних справах [233]. Можна констатувати, що пришвидшення розгляду справ загалом є не єдиною метою інституту типових справ. Цей інститут ставить за мету також зменшення строків розгляду самих типових справ, що проявляється у можливості прийняття рішення у справі у спрощеному провадженні, яке здійснюється у більш короткі строки.

У разі, якщо Верховний Суд розгляне одну типову справу, як суд першої інстанції, ним буде постановлене зразкове рішення, що на практиці означатиме застосування судами прецедентного права в будь-яких інших аналогічних спорах [234]. Отже, інститут типових справ нерозривно пов'язаний зі зразковими справами та ефективністю їх вирішення. Поряд із цим, метою визначення адміністративної справи, як типової, є саме можливість подальшого застосування судового прецеденту у вигляді зразкового рішення для розгляду типової справи. Тобто значення типових справ проявляється у можливості застосування до них зразкового рішення.

Крім того, виникають ситуації, коли в однотипних справах неоднаково застосовуються норми матеріального права та, як результат, ухвалюються протилежні рішення. Така ситуація може спостерігатися в судах усіх інстанцій, що призводить до відсутності єдності практики, великої кількості скасованих рішень та, як наслідок, незабезпечення захисту прав позивачів у таких справах [235]. У такий спосіб, ще од-

---

233 Зразкові та типові справи як новий механізм адміністративного судочинства. URL: https://sud.ua/ru/news/blog/124220-zrazkovi-ta-tipovi-spravi-yak-noviy-mekhanizm-administrativnogo-sudochinstva (дата звернення 12.09.2019).

234 Адміністративні справи незначної складності (малозначні). URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/march/issue-3/1/article-34876.html (дата звернення: 13.09.2019).

235 Зразкові справи можуть обернутись як зменшенням навантаження, так і невиправданою тяганиною. URL: https://zib.com.ua/ua/132357-

ним проявом мети прийняття змін до про процесуального законодавства та введення інституту типових справ є формування єдності у правозастосуванні судами норм законодавства та формування належної судової практики з метою захисту прав та законних інтересів сторін спору.

У науковій літературі також відзначається, що висновки зразкових справ мають загальний характер, спрямований на узагальнення типових підходів до вирішення подібних справ. Отож висновки у зразкових справах спрямовані радше на розвантаження судів, спрощення розгляду справ, а не на вирішення складних правових питань. Із цього погляду, звичайно, доречно оцінити цей інститут позитивно, оскільки значну частину судових суперечок можна узагальнити й об'єднати системними підходами до їх вирішення [236]. Такий підхід є цікавим у науковому контексті, оскільки розкриває можливість застосування інституту типових справ у поєднанні зі зразковими справами не лише крізь призму прямого законодавчого застосування у вигляді можливості використання судового прецеденту для вирішення типових справ, але і крізь призму узагальнення практики застосування окремих норм законодавства Верховним Судом, що повинно стати певним орієнтиром для вирішення справ, які за своїми ознаками не є типовими, однак розглядаються за подібних обставин.

Враховуючи вищенаведене, можна стверджувати, що сутність типових адміністративних справ проявляється у таких аспектах:

zrazkovi_spravi_mozhut_obernutis_yak_zmenshennyam_navantazhe.html (дата звернення: 13.09.2019).

236 Зразкові та типові справи як новий механізм адміністративного судочинства. URL: https://sud.ua/ru/news/blog/124220-zrazkovi-ta-tipovi-spravi-yak-noviy-mekhanizm-administrativnogo-sudochinstva (дата звернення 12.09.2019).

1) у зменшенні навантаження на суди (наявність прецеденту дає підстави судам розглядати справи у спрощеному провадженні, що прискорює розгляд як конкретних справ, так і вивільняє час для розгляду інших адміністративних справ);

2) у можливості застосування судового прецеденту (особливістю типових справ є саме можливість прямого застосування позиції Верхового Суду з метою вирішення справи, що вказує на важливість правильної кваліфікації справи, як типової);

3) у формуванні єдиної судової практики (судова практика за аналогічних обставин справи буде формуватися в єдиному векторі, який відповідатиме позиції Верховного Суду, при цьому нівелюватиметься можливість прийняття протилежних від такої позиції рішень);

4) в узагальненні практики застосування окремих норм (Верховний Суд із формуванням конкретних позицій у межах типових справ, також буде узагальнювати правильність застосування окремих норм права, що матиме безпосередній вплив на розгляд справ за подібними обставинами, однак які не були кваліфіковані як типові, за відсутності усіх обов'язкових ознак).

Отже, інститут типових адміністративних справ має досить важливе значення для реалізації особами права на захист своїх порушених прав та інтересів у межах адміністративного судочинства, оскільки шляхом впровадження відповідного інституту, встановлюються умови щодо формування єдиної правозастосовної судової практики, що нівелюватиме можливість прийняття судами рішень, які не відповідають практиці Верховного Суду. Доповненням до відповідного покращення системи правосуддя також є прискорення розгляду типових справ, що значно підвищує ефективність поновлення порушених прав.

3.2 Особливості типових справ в адміністративному судочинстві

У науковій доктрині ознаки, тобто риси, властивості, особливості [237, с. 655] типових справ не стали предметом активного наукового інтересу вчених. Так, Н. В. Шелевер зазначає, що ознаками типової адміністративної справи є, зокрема:

1) відповідачем у цій справі є винятково один і той самий суб'єкт владних повноважень або ж його відокремлені підрозділи (тобто, орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, а також інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг);

2) спір у цій справі виник з аналогічних підстав;

3) такі суспільні відносини регулюються одними й тими самими нормами права;

4) позивачами у цих справах заявлено аналогічні позовні вимоги [238, с. 289].

Відповідні ознаки цілком відображають риси та особливості типових адміністративних справ. Вони також повністю корелюються із позиціями дослідників щодо визначення поняття типових адміністративних справ, отже, можна зробити висновок, що наведені ознаки відповідають законодавчо

---

237 Словник української мови: Т. 5. АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1974. 240 с.

238 Зразкові та типові справи новела в адміністративному судочинстві. Шелевер Наталія Василівна. Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Ужгородський національний університет; За заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород: РІК-У, 2019. 372 с.

встановленому визначенню типових справ. Водночас, необхідно зазначити, що наведений перелік не є повним.

Верховний Суд у рішенні від 04.04.2018 р. № 822/524/18 зазначив, що ознаками цієї типової справи є: а) позивач – особа, яка займає (або займала) посаду держслужби, та якій встановлена інвалідність; б) відповідач – територіальний орган Пенсійного фонду України; в) предмет спору – вимога зобов'язати відповідача призначити пенсію з інвалідності державного службовця відповідно до ст. 37 Закону України від 16.12.1993 р. № 3723 «Про державну службу» [239]. Верховний Суд у рішенні від 16.05.2019 р. у справі № 620/4218/18, відніс до ознак типової справи: позивача, відповідача, підстави спору, предмет спору, відносини, що регулюються одними нормами права, а також аналогічні вимоги, що було заявлено позивачами [240]. У такий спосіб, аналіз постанов Верховного Суду у зразкових справах показав, що до цього переліку також додається інформація про позивача, як одна із ознак типових справ.

Водночас, для визначення сторони позивача з метою встановлення типових справ, зазначається певна характеристика позивача, яка може бути релевантною по відношенню до великої кількості осіб. Так, Верховний Суд у рішенні від 06.08.2019 р. № Пз/9901/12/19, при визначенні ознак типових справ, вказав, що позивачами є особи, звільнені з військової служби, які отримують пенсію відповідно до Закону

---

239 Рішення Верховного Суду від 04.04.2018 № № 822/524/18 (№ Пз/9901/23/18) щодо переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkove_822_524_18 (дата звернення 13.09.2019).

240 Рішення Верховного Суду від 16.05.2019 № Пз/9901/4/19 (№ 620/4218/18) щодо грошової компенсації за невикористану додаткову відпустку військовослужбовцям у період мобілізації. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_4_19_rishenna (дата звернення 02.09.2019).

України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служб, та деяких інших осіб» [241]. У рішенні від 03.05.2018 р. у справі № 805/402/18 вказав, що позивач у цій категорії справ є пенсіонер, якому/якій призначено пенсію згідно з Законом № 1058-IV, та який/яка є внутрішньо переміщеною особою [242]. У рішенні від 21.01.2019 р. у справі № 240/4937/18 Верховний Суд вказав, що: а) позивач є особою, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи; б) позивач проживає на території радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; в) позивач є непрацюючим пенсіонером [243]. Отже, обов'язковою ознакою типової справи також є сторона позивача, а саме відповідні ознаки позивача, які можуть встановити та визначити окрему їх групу. Очевидним є той факт, що до окремого органу влади є значна кількість позовів від різних позивачів, однак для точної кваліфікації таких справ у типові, необхідно визначити окремі ознаки групи позивачів, щодо яких зразкове рішення буде релевантним та підлягатиме застосуванню.

У такий спосіб, характеристика позивача, тобто особи, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на

---

241 Рішення Верховного Суду від 06.08.2019 № Пз/9901/12/19 (№ 160/3586/19) щодо розстрочення виплат сум підвищеної пенсії військовослужбовців у відставці. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_12_19 (дата звернення 01.09.2019).

242 Рішення Верховного Суду від 03.05.2018 № 805/402/18 (№ Пз/9901/20/18) про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_20_18 (дата звернення 01.09.2019).

243 Рішення Верховного Суду від 21.01.2019 № 240/4937/18 (№ Пз/9901/55/18) щодо перерахунку пенсій постраждалому в наслідок Чорнобильської катастрофи. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_55_18_240_21_01_2019 (дата звернення 01.09.2019).

виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду, є ознакою типової адміністративної справи.

Ще однією ознакою типових адміністративних справ є множинність. Ця ознака випливає з того, що загалом типовість є поєднанням в одному явищі індивідуальних, своєрідних рис, ознак і властивостей, характерних для сукупності явищ [244, с. 118]. Тобто, для того, щоб справи були типовими, їх повинна бути певна сукупність. У випадку, якщо всі справи, які складають відповідну сукупність, відповідають окремим обов'язковим ознакам, є підстави вважати, що відповідні справи є типовими. Проте, у разі відсутності інших подібних справ, то одна справа не може визначатися типовою.

З огляду на це, необхідно відзначити, що типові справи мають такі ознаки:

1) подібність характеристик позивачів (яка дає підстави виокремити групу позивачів, чиї справи будуть типовими, та виражається у окремому правовому статусі особи, яка звернулася до суду за захистом своїх порушених прав);

2) ідентичність відповідача (на стороні відповідача повинен бути один суб'єкт владних повноважень, або його відокремлений чи структурний підрозділ);

3) аналогічність підстав позову (орган владних повноважень повинен аналогічно неправильно тлумачити норму права або дотриматись аналогічно неправомірної поведінки);

4) єдність правового регулювання (суспільні відносини повинні регулюватись одними і тими самим нормами права, тобто в межах одних правовідносин);

5) аналогічність позовних вимог (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ, тобто заявити ви-

---

[244] Словник української мови: [в 11 т.] . АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 10: Т-Ф. ред. тому: А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк. 1979. 658 с.

моги щодо поновлення своїх порушених прав у аналогічний спосіб);

6) множинність (для визнання справи типовою, її характерні ознаки повинні відповідати щонайменше одній іншій справі).

А. В. Бречко виділяє три категорії позивачів – ними в адміністративній справі можуть бути: 1) громадяни України, іноземці та особи без громадянства (фізичні особи); 2) підприємства, установи, організації (юридичні особи), що не є суб'єктом владних повноважень; 3) органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень (суб'єкти владних повноважень) [245, с. 78]. Водночас, О. Ф. Ситніков вказує, що позивачем у спорах публічно-правового характеру може виступати як фізична, так і юридична особа. Трапляються випадки, коли позивачем в одній справі можуть виступати дві й більше особи у результаті спільного пред'явлення позову. Обов'язкова співучасть передбачена й у випадках, коли права позивача у справі не можна визначити без встановлення прав інших суб'єктів спірних відносин, які можуть пред'явити позов на захист їх порушених прав та інтересів [246, с. 819]. У такий спосіб, при визначенні ознаки типових адміністративних справ, як подібність характеристик позивачів, передусім, необхідно зосередити увагу на те, що це відповідність одній з категорій, до якої належать відповідні позивачі, зокрема являються позивачі фізичними чи юридичними особами. Додатково ця характеристика може бути уточнена, з

[245] Бречко А. В. Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. А. В. Бречко. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 2. С. 366–372.

[246] Ситніков, О. Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві. О. Ф. Ситніков. Форум права. 2012. № 4. С. 819–823.

наданням особливих ознак відповідним позивачам, з метою виокремлення із більш загальних категорій – окремих. Так, надаючи позивачам-фізичним особам додаткової характеристики перебування на військовій службі, виокремлюється специфічна категорія позивачів – військовослужбовці. Відтак, з метою визначення подібності характеристики позивачів для встановлення наявності типовості у справах, основним елементом такої характеристики буде саме проходження військової служби, а справи за позовами інших фізичних осіб не будуть типовими у цій категорії.

Досліджуючи ознаку ідентичності відповідача, необхідно враховувати класифікацію (види) суб'єктів правовідносин, які можуть набувати правосуб'єктності відповідача в адміністративному процесі:

1) фізичні особи – публічні службовці, посадові особи державних, комунальних підприємств, установ, організацій, представники самоврядних професій, приватні фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства);

2) юридичні особи публічного й приватного права – органи державної влади, Національний банк України, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства приватної або колективної форми власності;

3) колективні утворення без статусу юридичної особи – МСЕК-и, експертні, атестаційні, ліквідаційні та інші комісії, структурні підрозділи органів державної влади, державних органів, органів влади Автономної республіки Крим, органи суддівського самоврядування (зокрема, збори суддів тощо), органів місцевого самоврядування [247, с. 180].

Поряд з тим, належність відповідачів до однієї з вищенаведених категорій не є достатнім для встановлення типовості адміністративних справ. Типовими справи будуть лише за

[247] Права відповідача в адміністративному процесі як предмет захисту / Р. В. Попов. Форум права. 2015. № 5. С. 177–185.

умови, що позови направлені саме до одного суб'єкта владних повноважень або його структурних підрозділів, що є обов'язковою кваліфікаційною ознакою типових справ. У такий спосіб, спостерігається максимальна конкретизація особи відповідача із виділенням окремого суб'єкта владних повноважень. Так, позови направлені до Державної фіскальної служби та Пенсійного фонду України, не можуть вважатися типовими, не зважаючи на те, що відповідачами будуть органи державної влади. Водночас, справи за позовами до Пенсійного фонду України та його територіального відділення у м. Києві, будуть відповідати ознаці ідентичності відповідачів, відтак можуть бути визнані типовими, у разі співпадіння усіх інших обов'язкових ознак.

Вимоги позивача до суду про задоволення матеріально-правової претензії до відповідача повинні підтверджуватися підставою позову. І. О. Картузова відзначає, що у найбільш широкому сенсі підставою позову визнають обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. До цих обставин може бути віднесено такий юридичний факт або їх сукупність, які: а) підтверджують наявність або відсутність спірних правовідносин між сторонами та наявність порушення прав, свобод та інтересів позивача; б) підтверджують належність спірного права позивачу [248, с. 358]. Натомість, А. В. Бречко під підставою (підставами) адміністративного позову розуміє обставини справи (юридичні факти) і норми права, які у своїй сукупності дають право особі звернутися до суду відповідної інстанції з вимогами до іншої особи [249, с. 369]. Наведені позиції учених щодо визначення підстав позову, якими є певні юридичні факти, що можуть бути підставою для виникнення, припинення чи зміни

248 Картузова І. О. До проблеми адміністративного позову. І. О. Картузова. Наукові праці Національного університету "Одеська юридична академія". 2013. Т. 13. С. 352–362.

249 Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. А. В. Бречко. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 2. С. 366–372.

правовідносин, є цілком прийнятними. Поряд із цим, підстави позову не є нормами права, на які посилається позивач або доказами у справі, оскільки вони лише підтверджують виникнення юридичного факту, який став підставою для позову та обґрунтовують неправомірність поведінки відповідача. Ознака аналогічності підстав позову проявляється саме у тотожності юридичних фактів, які розкриваються через певне порушення суб'єктами владних повноважень законодавчо встановленої поведінки, що мала окремі юридичні наслідки та порушила права позивача.

Ознака єдності правового регулювання з метою встановлення належності справ до окремої групи типових, полягає у поширенні на правовідносини, у яких виник спір, одних і тих самих норм законодавства. Ця ознака передбачає як аналогічність самих правовідносин, які виникли між позивачем та відповідачем, так і забезпечення однаковості наданих сторонам у справі можливостей щодо застосування правових норм.

Фактично, як позивачі, так і відповідачі повинні мати однаковий обсяг прав та обов'язків у межах окремих правовідносин. Відтак вбачається тісний взаємозв'язок ознаки єдності правового регулювання із ознакою характеристики позивача, яка передбачає встановлення конкретного правового статусу особи, яка звертається до суду із позовом, який характеризується наданням особі певного обсягу прав.

На практиці, при встановленні єдності правового регулювання, яке визначає і правовий статус особи, і правовідносини, які виникли між сторонами спору, визначаються конкретні норми, в межах реалізації яких виник спір. Так, наприклад, Верховний Суд вказав, що «спір виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права (у зв'язку з припиненням територіальними органами Пенсійного фонду України виплати пенсії внутрішньо переміщеним особам з підстав, які не передбачені п. 1, 3-5 ч. 1 ст. 49

Закону № 1058-IV)» [250]. Крім того, допускається визначення загального спрямування нормативного регулювання питання: «спір виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права (у зв`язку з неперерахунком та невиплатою (із урахуванням раніше виплачених сум) пенсії позивачеві з 5 березня 2019 року, з урахуванням 100% суми підвищення пенсії, визначеної станом на 1 березня 2018 року)» [251]. Тобто, у випадку встановлення, що правовідносини, у межах яких виник спір, регулюються одними і тими самими нормами права, є підстави вважати, що ознака єдності правового регулювання дотримана, що означає типовість адміністративних справ у випадку дотримання інших обов'язкових ознак.

Одностайно не вирішено питання щодо мети, яку переслідує особа при пред'явленні позову. У контексті цього, Є. Г. Пушкар вказував, що переслідуються цілі звернення за судовим захистом і залучення винних осіб до відповідальності за правопорушення, а також встановлення фактів і обставин, що мають значення для здійснення суб'єктивних прав [252, с. 12]. Така позиція є цілком прийнятною, оскільки метою звернення до суду є саме необхідність особи у захисті її порушеного права, яке може проявлятись у поновленні відповідного права, притягненні до відповідальності або вста-

---

250 Рішення Верховного Суду від 03.05.2018 № 805/402/18 (№ Пз/9901/20/18) про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_20_18 (дата звернення 02.09.2019).

251 Рішення Верховного Суду від 06.08.2019 № Пз/9901/12/19 (№ 160/3586/19) щодо розстрочення виплатсум підвищеної пенсії військовослужбовців у відставці. URL:https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_12_19 (дата звернення 12.09.2019).

252 Пушкар Е. Г. Право на обращение в суд за судебной защитой: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.03. Пушкар Е. Г.; Киевск. гос. ун-т им. Т. Г. Шевченка. Киев, 1984. 199 с.

новленні окремих фактів, що у майбутньому будуть мати значення для реалізації особою своїх прав.

Натомість, О. Ф. Ситніков вважає, що інтерес позивача в адміністративному процесі, насамперед, пов'язаний з відновленням порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин [253, с. 821]. У такому разі, позиція є обґрунтованою, оскільки мета подання позову характеризується крізь призму інтересу самої особи, відтак логічним є звернення до суду саме з метою поновлення порушеного права. При цьому, відповідне поновлення у правах може бути здійснене шляхом як надання можливості подальшої реалізації такого права, так і притягненням винної особи до відповідальності.

О. О. Добровольський і С. О. Іванова також вважають, що в конкретному процесі єдине право на позов реалізується, з одного боку, як право на порушення процесу, а з іншого – як право на позитивний результат процесу, тобто, на одержання судового захисту порушеного чи оскарженого права [254, с. 92]. Саме через позитивний результат вирішення спору, тобто прийняття рішення на користь позивача, характеризується мета його подання. У випадку задоволення позовних вимог, порушене право позивача підлягає поновленню, у такий спосіб, досягається мета, яку переслідував позивач, звертаючись за судовим захистом.

Процесуальним вираженням мети подання позову є його предмет. Ю. М. Мирошниченко, посилаючись на позицію К. С. Юдельсона, пропонує трактувати предмет адміністративного позову, як «вимогу позивача до суду про задоволення мате-

---

253 Ситніков, О. Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві. О. Ф. Ситніков. Форум права. 2012. № 4. С. 819–823.

254 Добровольский А.А., Иванова С.А. Основные проблемы исковой формы защиты права. А.А. Добровольский, С. А. Иванова. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1979. 158 с.

ріально-правової претензії до відповідача» [255, с. 92]. Такі вимоги є конкретними та індивідуалізованими для кожного адміністративного позову. Отже, предметом адміністративного позову є вимога позивача до суду про захист його прав або законних інтересів шляхом задоволення матеріально-правової претензії до відповідача. Правильне визначення предмету позову має важливе практичне значення, тому що предмет позову визначає сутність вимоги, з якою суд повинен дати відповідь у рішенні [256, с. 257]. Отож, переслідуючи мету поновлення порушених прав, особа, вказуючи у позові його предмет, тобто конкретні вимоги, на задоволення яких вона очікує, визначає конкретний спосіб поновлення її порушених прав. Кожна особа самостійно визначає найбільш оптимальний спосіб, який на її думку, зможе гарантувати поновлення порушеного права. При цьому, подібні порушення прав з боку відповідача, можуть бути поновлені у різні за свої характером способи, які особи вважають ефективними.

Отже, враховуючи, що під предметом позову розуміють матеріально-правові вимоги особи, яка звертається до адміністративного суду відповідної інстанції з позовом до відповідача [257, с. 370], то ознака аналогічності предмету позову характеризується обранням позивачами однакових способів захисту своїх порушених прав. Наприклад, оскаржуючи протиправну бездіяльність органів ДФС під час процедури відшкодування податку на додану вартість, особа може обрати способом поновлення порушених прав стягнення суми відшкодування або зобов'язання контролюючого органу вчинити необхідні реєстраційні дії, з метою подальшої реа-

255 Мирошниченко Ю. М. Адміністративний позов: правова природа та сутнісна характеристика. Ю. М. Мирошниченко. Судова апеляція. 2008. № 3. С. 89–95.

256 Гражданский процесс: учебник. под ред. В. В. Комарова. Харків: Одиссей, 2001. 704 с.

257 Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. А. В. Бречко. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 2. С. 366–372.

лізації позивачем права на отримання відшкодування. У такому разі, не зважаючи на аналогічність порушення права позивача, способи поновлення його права не будуть аналогічні, відтак відповідні справи не можуть бути визнані типовими.

Множинність типових адміністративних справ проявляється у тому, що для визнання справ типовими, їх повинно бути щонайменше одна. З одного боку, для того, щоб визнати справу типовою, її обов'язкові ознаки, а саме предмет, підстави, позивач та відповідач, повинні бути аналогічні відповідним ознакам іншої справи або справ. Однак, таке співпадіння неможливе за відсутності інших справ, з яким порівнюється відповідність ознак.

Поряд із цим, необхідність наявності справ у кількості понад однієї, також врегульовується на законодавчому рівні. Так, відповідно до вимог ч. 1 ст. 290 КАС України, якщо у провадженні одного або 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.

Кількісний критерій для відмови у відкритті провадження за зразковою справою становить другу за чисельністю категорію. Йдеться про невелику кількість типових справ (3–12) у подібних правовідносинах, що не створює доцільність їх розгляду Верховним Судом, як зразкових [[258]]. Тобто, очевидним є той факт, що для подання однієї з типових справ на розгляд Верхового Суду, як зразкової, обов'язковою є наявність певної кількості типових справ. Однак законодавець не встановлює конкретної кількості типових справ, необхідної для початку розгляду зразкової справи, залишаючи Верховному Суду певне дискреційне повнова-

[258] Зразкові справи (аналітичний огляд). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zrazkovi_spravi.pdf (дата звернення: 01.09.2019).

ження щодо визначення достатньої кількості типових справ, з метою прийняття до провадження однієї із них, як зразкової.

Поряд з тим, враховуючи, що інститут типових справ є новелою адміністративного судочинства, він поки що не є предметом активного наукового інтересу. Враховуючи важливість цього інституту для системи адміністративного судочинства, проблематика, пов'язана з ним, є достатньо актуальною та перспективною темою для подальших наукових досліджень у цій сфері. Особливої уваги заслуговують ознаки типових справ, адже саме на підставі їх оцінки, суди мають змогу застосовувати порядок розгляду типових справ та застосування до них судового прецеденту у вигляді зразкових рішень Верховного Суду.

3.3 Види типових справ в адміністративному судочинстві та їх характеристика

Диференціація типових адміністративних справ на окремі види дозволяє досягнути більш глибокого розуміння сутності відповідних справ шляхом дослідження окремих груп, тобто сукупності подібних між собою за окремим критерієм справ. Важливе практичне значення може мати обраний критерій відповідної диференціації, який відображатиме не лише загальнотеоретичні підходи до поділу справ на окремі види, але і вміщатиме проблематику застосування інституту типових адміністративних справ. У такому разі, розподіл справ на окремі види, із урахуванням такого практичного критерію, дасть змогу провести якісне дослідження інституту типових справ крізь призму проблематики його застосування, та дозволить зробити висновки про подальші кроки з метою ефективного застосування цього інституту.

Враховуючи той факт, що серед 70 розглянутих станом на 1 травня 2019 року справ Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду, ухвалено лише 13 рішень у зразкових справах, при цьому постановлено 50 ухвал про відмову у відкритті провадження та 3 ухвали про повернення

подання про розгляд справи, як зразкової [259, с. 4], очевидною є абсолютна диспропорція між розглянутими справами та справами, у яких прийнято рішення про відмову у відкритті провадження. Така диспропорція, очевидно, є свідченням необхідності глибокого дослідження інституту типових справ з метою його ефективного застосування.

Проведений аналіз наукової літератури дає підстави для висновку, що види типових адміністративних справ не стали об'єктом наукового інтересу вітчизняних учених. Поряд з тим, питання, що пов'язані з предметом цього дослідження, описані в роботах таких дослідників, як: В. В. Баранкова, Ю. М. Бисага, Б. В. Богдан, Ю. О. Буглак, М. Т. Гаврильців, В. В. Галунько, Ю. М. Дьомін, Д. В. Журавльов, І. В. Завальнюк, М. І. Карпа, І. А. Качур, С. В. Ківалов, М. М. Клемпарський, М. В. Ковалів, В. В. Комаров, О. М. Кравченко, Р. О. Куйбіда, Я. В. Лазур, А. І. Оксюта, Р. В. Миронюк, А. О. Монаєнко, О. М. Нечитайло, Т. С. Подорожна, Р. О. Попельнюх, Ю. А. Попова, С. М. Прилипко, О. В. Прудивус, О. В. Рой, О. Ф. Ситніков, Т. М. Северенчук, М. І. Смокович, В. Д. Сорокін, І. Б. Стахура, М. І. Соф'їн, Н. Є. Хлібороб, Ю. В. Цуркаленко, Н. В. Шелевер, О. С. Шкарнега, В. Р. Щавінський, К. І. Чижмарь.

Класифікаційна характеристика видів публічно-правових спорів, які належать до юрисдикції адміністративного суду, має важливе значення для організації адміністративного судочинства. На її основі визначається спеціалізація суддів адміністративних судів з розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація й узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів з надання методичної допо-

[259] Огляд практики Верховного Суду. Інститут зразкової справи. Київ, 2019. Вип. 1. 18 стор.

моги суддям судів нижчого рівня тощо [260, с. 155]. У такий спосіб, очевидною є необхідність у належній класифікації адміністративних справ, зокрема типових. Однак, аналізуючи наукові дослідження, в яких учені розглядали питання, пов'язані із типовими адміністративними справами, можна стверджувати, що вони не містять класифікацій відповідного виду адміністративних справ. Відтак, враховуючи пов'язаність категорії типових адміністративних справ із більш загальними категоріями адміністративних справ та публічно-правових спорів, необхідно звернутися до наукових аналізів видів саме останніх двох категорій, що дасть змогу сформувати уявлення про наявні види типових справ в адміністративному судочинстві.

В. Д. Сорокін зробив спробу знайти єдиний критерій для класифікації, який би уможливив об'єднання різних видів справ за групами. Зокрема, дослідник зазначав: «Критерієм, що дає можливість згрупувати однорідні індивідуально-конкретні справи, які становлять предмет відповідного виду адміністративного провадження, є характер індивідуально-конкретних справ. Під характером потрібно розуміти комплекс суттєвіших ознак, притаманних цій групі справ, які потребують у зв'язку з цим, специфічної процедури вирішення» [261, с. 76]. Такий підхід є прийнятним з наукового погляду, оскілки дає змогу, з метою класифікації публічно-правових спорів, використати критерій, який дозволить розмежувати усі спори за окремими категоріями. Водночас, цей критерій є досить узагальненим, оскільки вміщує в себе одночасно невичерпну кількість ознак спорів, за якими такі спори можуть бути класифіковані, що вносить певну хаотич-

260 Адміністративне судочинство: навчальний посібник. М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.

261 Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. Москва, 1968. URL: www.law. edu.ru/script/matredirect.asp?matID=1133237.

ність у відповідний розподіл. У зв'язку з цим, класифікація за характером є недоцільною, оскільки встановлення категорій справ за окремими ознаками дасть змогу більш точно диференціювати адміністративні справи, зокрема й типові.

Натомість, О. В. Хахалєва, за критерій для класифікації обрала предмет спору, під яким вчена розуміє публічні права і обов'язки учасників спірних адміністративно-правових відносин і законність адміністративних актів, певна правова процедура вирішення спорів. Види адміністративно-правових спорів залежать від предмету спору: спори про об'єктивне право (про законність адміністративного акту) і суперечки про суб'єктивні права (наприклад, суперечка про законність адміністративно-правових дій) [262, с. 66]. Предмет спору, як одна з його ознак, найбільше підходить для проведення розмежування адміністративних справ на окремі види. Поряд з тим, така класифікація не є прийнятною, оскільки диференційовані групи є взаємопоглинаючими. Зокрема, питання законності нормативно-правового акту може розглядатися за позовом особи лише у тому випадку, якщо такий акт порушує права чи законні інтереси відповідної особи. У такий спосіб, друга група, а саме спори про суб'єктивні права, може поглинати категорію справ щодо об'єктивного права, під яким дослідниця розуміє питання законності адміністративних актів.

Відзначимо підхід до класифікації адміністративних справ запропонували автори монографії «Адміністративне судочинство України: теорія та практика» [263, с. 77, 82], в якій зазначається, що «з учення про єдність судового проце-

---

262 Хахалева Е. В. К вопросу о публично-правовых спорах (административноправовой аспект). Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 10. С. 63–71.

263 Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ, 2015. 288 с. URL: https://www.osce.org/uk/ukraine.

су, про судове право випливає, що спір про право є міжгалузевим правовим поняттям; матеріально-правове регулювання має ознаки системності; а родова класифікація ґрунтується на такій властивості, як спірність (чи безспірність) правового питання, що є основою судової справи». Окрім того, йдеться про справи з очевидними фактами та справи з неочевидними фактами [264, с. 78], залежно від рівня доказової бази; про «справи за особистими позовами, справи за груповими позовами, справи на захист невизначеного кола осіб, справи за похідними (непрямими) позовами, справи за превентивними позовами» [265, с. 80]. Втім, диференціація справ за ознакою очевидності фактів не може вважатися належною. Суди встановлюють факти та обставини справи на підставі доказів, які не мають наперед визначеної доказової сили. При цьому, докази досліджуються лише у сукупності, а очевидність фактів, на які такі докази вказують, суд визначає, приймаючи рішення у справі. Відтак, відсутні підстави для класифікації справ за критерієм очевидності фактів, оскільки під час самого провадження відсутні правомірні підстави вважати ті, чи інші факти очевидними. Винятком з цього твердження можуть бути лише факти, які встановленні в рішеннях в інших судів та мають преюдиційне значення для іншої справи. Однак виділяти в окрему категорію справ такі, факти в яких підтверджуються рішеннями інших судів, є недоцільним. Щодо виокремлення останніх наведених категорій, необхідно відзначити, що не приведено критерію, за яким авторами було диференційовано адміністративні справи на «справи за особистими позовами, справи за груповими позовами, справи

264 Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ, 2015. 288 с. URL: https://www.osce.org/uk/ukraine.

265 Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ, 2015. 288 с. URL: https://www.osce.org/uk/ukraine.

на захист невизначеного кола осіб, справи за похідними (непрямими) позовами, справи за превентивними позовами». З аналізу відповідних груп не вбачається очевидного критерію розподілу, відповідно, можна стверджувати, що це лише окремі групи адміністративних справ, до яких увійшли справи зі специфічними ознаками, однак диференціація усіх справ на відповідні групи не є можливою, що ставить під сумнів необхідність у подібній класифікації.

В. Р. Щавінський акцентує, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на такі види публічно-правових спорів: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму [266, с. 73]. Класифікація, яку використовує учений, визначена у Кодексі адміністративного судочинства України, тому можна стверджувати про її вичерпність та можливість розподілити усі наявні у провадженнях адміністративних судів справи за відповідними категоріями. Поряд із цим, можна констатувати і про відсутність окремого критерію для диференціації справ за відповідними видами. У контексті мети законодавчого регулювання, відповідні категорії

[266] Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки. В. Р. Щавінський. Публічне право. 2013. № 1. С. 73–77.

використовуються для виокремлення з масиву усіх справ відповідні категорії, розгляд яких буде відбуватися за правилами адміністративного судочинства.

Публічно-правові спори, які належать до юрисдикції адміністративного суду, можна класифікувати за такими критеріями: предмет оскарження; суб'єкт владних повноважень – сторонf судового процесу; вид суб'єкта владних повноважень – учасника спору; зміст публічно-правових відносин, з яких виник спір. Зокрема, згідно з предметом оскарження, всі публічно-правові спори поділяються на: 1) пов'язані з оскарженням рішень суб'єктів владних повноважень; 2) пов'язані з оскарженням дій суб'єктів владних повноважень; 3) пов'язані з оскарженням бездіяльності суб'єктів владних повноважень; 4) предметом яких є адміністративні договори [267, с. 155]. Натомість, Н. Є. Хлібороб пропонує публічно-правові спори щодо оскарження рішень суб'єкта владних повноважень поділяти на: 1) публічно-правові спори, пов'язані з оскарженням нормативно-правових актів; 2) публічно-правові спори, пов'язані з оскарженням індивідуальних актів [268, с. 14]. Ученими, з метою диференціації справ за критерієм їх предмету, використано дві категорії справ з-поміж тих, що пропонує Кодекс адміністративного судочинства України, а саме оскарження рішень, дій або бездіяльності органів влади та оскарження адміністративних договорів. Однак, цей критерій не може бути використаний для класифікації видів адміністративних справ, оскільки всі наявні справи не можуть бути розподілені за відповідними гру-

267 Адміністративне судочинство: навчальний посібник. М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.

268 Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Н. Є. Хлібороб. Л., 2012. 22 с.

пами, враховуючи той факт, що Кодексом адміністративного судочинства передбачено більший перелік категорій, аніж дослідниками використано у межах класифікації.

За змістом публічно-правових відносин, з яких виник спір, виділяються такі види публічно-правових спорів: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з неї; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції; 4) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 5) спори з приводу усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання тощо [269, с. 155]. Класифікація за відповідним критерієм, а також відповідні диференційовані види публічно-правових спорів є цілком прийнятними. З одного боку, обраний критерій для розподілу дає змогу врахувати усі категорії спорів, розгляд яких відбувається у межах адміністративного судочинства. З іншого боку, відповідні види спорів вміщують в себе ті категорії, які передбачені чинним законодавством, зокрема Кодексом адміністративного судочинства України, що дає підстави стверджувати про їх винятковість та достатність.

З огляду на це, можна диференціювати типові адміністративні справи за критерієм змісту публічно-правових відносин, з яких виник спір, на:

1) типові адміністративні справи, в яких спір виник у фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності (цей вид адміністративних справ є найбільш різноманітним, та може вміщати досить різноспрямовані спори, зокрема оскарження

269 Адміністративне судочинство: навчальний посібник. М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.

податкових повідомлень-рішень, скасування нормативних актів, визнання дій щодо організації тендерів неправомірними);

2) типові адміністративні справи, в яких спір виник з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з неї (до цього виду спорів доречно відносити оскарження, серед іншого, рішень щодо відмови у прийнятті на державну службу, притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування, скасування рішень про висловлення недовіри головам державних адміністрацій);

3) типові адміністративні справи, в яких спір виник між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції (до цієї категорії відносяться спори про визнання дій органу державної влади такими, що виходять за межі компетенції, а також спори щодо розмежування компетенції здійснювати управлінські функції у межах конкретних правовідносин);

4) типові адміністративні справи, в яких спір виник щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом (у такому виді адміністративних справ розглядаються спори між суб'єктами виборчого процесу, наприклад, оскарження відмови у реєстрації кандидатом у міські голови або оскарження результатів виборів);

5) типові адміністративні справи, в яких спір виник з приводу усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання (цей вид адміністративних справ вміщує спори щодо оскарження протиправних дій органів влади, що спрямовані на обмеження права на мирні зібрання, або встановлення судом спеціальних заходів обмеження мирних зібрань громадян).

Найбільш поширеною категорією справ, яка підлягає розгляду, згідно з правилами адміністративного судочинства, є спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних по-

вноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. У цій категорії справ з'ясування присутності у спорі органу державної влади чи органу місцевого самоврядування не є достатнім для висновку про те, що справа є публічною. До перевірки критеріїв підвідомчості, потрібно підходити комплексно і неодмінно з'ясовувати, яку роль у правовідносинах відігравав той чи інший орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, чи діяв він на виконання владних управлінських функцій, чи був рівноправним суб'єктом цивільного (господарського) права [270, с. 8]. Фактично, якщо позов надходить щодо оскарження рішення, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, такий спір повинен розглядатися за правилами адміністративного судочинства. У контексті цього, відповідне рішення або діяльність відповідача повинні бути пов'язані зі здійсненням ним своїх повноважень та виконанням управлінської функції.

Питання щодо визначення кола публічно-правових спорів за участю органів місцевого самоврядування, на які, відповідно, поширюється юрисдикція адміністративних судів, є доволі дискусійним. Зокрема, це спори фізичних і юридичних осіб з органами місцевого самоврядування щодо набуття права власності на земельні ділянки. Адже протягом тривалого часу не було чітко зрозуміло, до підвідомчості яких судів, місцевих господарських чи адміністративних, належить вирішення цих спорів. Зазначена ситуація зумовлювала вирішення цих спорів як адміністративними, так і господарськими, загальними судами [271]. Дискусійним у вищенаведено-

---

270 Ківалов С. В. Підсудність та підвідомчість справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. С. В. Ківалов. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2013. Т. 13. С. 5–21.

271 На стику юрисдикцій. URL: http://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/na-stiku-yurisdikciy.html (дата звернення 21.09.2019).

му є саме встановлення факту виконання управлінської функції під час прийняття оскаржуваного рішення, або під час здійснення оскаржуваних дій чи бездіяльності. Належне встановлення таких фактів є запорукою визначення належної юрисдикції для розгляду спору, що у результаті забезпечить ефективне поновлення порушених прав. Особливо важливим для визначення правильної юрисдикції є можливість подальшого оскарження рішення, якщо спір був розглянутий у межах неналежної юрисдикції.

З метою правильного встановлення суду, до якого потрібно подавати позов, необхідно зважати на кінцеву мету вирішення спору. Якщо йдеться про захист цивільного права, незважаючи на виконання публічно-владних управлінських функцій відповідними суб'єктами владних повноважень шляхом прийняття рішень, здійснення дій чи бездіяльності, якщо в результаті вони спрямовані на реалізацію цивільного права, то захист відповідного порушеного права чи інтересу має відбуватися в порядку цивільного судочинства. Якщо відбулося порушення права особи суб'єктом владних повноважень рішенням, дією чи бездіяльністю у зв'язку з реалізацією ним господарської компетенції, то захист такого порушеного права особи має здійснюватися в порядку господарського судочинства [272]. Тобто, крім факту виконання суб'єктом владних повноважень управлінської функції, важливим критерієм для визначення належності спору до адміністративної юрисдикції є питання визначення природи порушеного права, яке повинен поновити своїм рішенням суд. Якщо порушене право випливає з цивільних чи господарських правовідносин, то така справа не буде підлягати розгляду адміністративним судом.

272 На стику юрисдикцій. URL: http://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/na-stiku-yurisdikciy.html (дата звернення 21.09.2019).

Досить поширеним прикладом правовідносин, із спірною юрисдикцією спорів, є земельні відносини. З метою подолання колізій щодо визначення належної юрисдикції, Верховний суд України у своїх постановах від 11.11.2014 р. у справі № 21-493а14 [273] та від 09.12.2014 р. у справі № 21-308а14 [274], зазначив, що орган місцевого самоврядування у процесі здійснення повноважень власника землі, є рівноправним суб'єктом земельних відносин та під час розпорядження земельними ділянками комунальної власності, є вільним у виборі суб'єкта щодо надання земельної ділянки. Позов, предметом якого є перевірка правильності формування волі однієї зі сторін стосовно розпорядження землею та передачі щодо неї відповідних прав, не може розглядатися за правилами Кодексу адміністративного судочинства України [275].

Крім того, прикладом неоднозначної кваліфікації юрисдикції спору можна назвати спори, що виникають із правовідносин, пов'язаних із укладенням суб'єктом господарювання договору про пайову участь у створенні та розвитку інфраструктури міста. У такому разі, органи місцевого самоврядування, укладаючи відповідний договір, з іншого боку, виконують свою господарську компетенцію у межах наданих Законом України «Про місцеве самоврядування» [276] повно-

---

273 Постанова Верховного суду України від 11.11.2014 р. у справі № 21-493а14. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/42010800 (дата звернення 21.09.2019).

274 Постанова Верховного суду України від 09.12.2014 р. у справі № 21-308а14. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/42202857 (дата звернення 21.09.2019).

275 Постанова Верховного суду України від 09.12.2014 р. у справі № 21-308а14. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/42202857 (дата звернення 21.09.2019).

276 Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/ 280/97-%D0%B2%D1%80 (дата звернення 21.09.2019).

важень. Відтак, за таких умов, не зважаючи на те, що стороною спору буде орган владних повноважень, спір належить розглядати в господарському, а не в адміністративному суді.

Подібними за юрисдикційною колізійністю є спори, пов'язані з проведенням торгів. Для правильності вибору юрисдикції спору, доцільно розподіляти порядок проведення торгів на два етапи: до виникнення договірних відносин з переможцем тендеру, та після їх виникнення. У межах перших відносин, позови про оскарження дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень потрібно розглядати в адміністративних судах, а після виникнення договірних відносин виникає порушення майнових прав переможця тендеру, відповідно, такі спори належать до господарської юрисдикції.

Враховуючи наведений аналіз, можна виокремити такі особливості цього виду адміністративних справ:

1) управлінський характер предмету спору (рішення, дії або бездіяльність, які оскаржуються, повинні бути здійснені або прийняті на виконання владних повноважень);

2) юрисдикційна неоднозначність (спори цього виду можуть стосуватися дій та рішень органів влади, які виступали суб'єктом правовідносин, спори у яких не підлягають розгляду в адміністративних судах).

У такий спосіб, спори, які стосуються рішень, дій або бездіяльності органів владних повноважень на виконання їх управлінської функції, потрібно розглядати в порядку адміністративного судочинства, а у випадку співпадіння обов'язкових ознак, такі спори можуть бути розглянуті за правилами скороченого провадження, передбаченого інститутом типових справ.

Р. О. Куйбіда відзначає, що спори з відносин публічної служби – одні з найскладніших адміністративних справ, оскільки інститут публічної служби недостатньо розвинутий не лише у законодавстві, а й у доктрині. Адміністративним судам випала відповідальна місія формувати і розвивати цей

інститут [277]. Така позиція є цілком прийнятною, оскільки судам, для встановлення належної юрисдикції, потрібно визначати можливість віднесення окремих правовідносин до публічної служби, що є досить проблематичним, враховуючи, що такі правовідносини можуть регулюватися декількома галузями права, відтак чітка диференціація не вбачається можливою.

Так, відповідно до ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [278]. З одного боку, це законодавче визначення цілком чітко відмежовує питання належності діяльності окремих суб'єктів до категорії публічної служби. Поряд з тим, є досить значна кількість пов'язаних питань, кваліфікація яких не є очевидною, згідно з наведеним визначенням.

Так, зокрема, Верховний суд України у постанові від 3 квітня 2007 року [279], висловлюючи думку щодо рішення про недовіру голові місцевої державної адміністрації, яке було пов'язане із закінченням відносин публічної служби, вказав, що оскарження подібного рішення потрібно здійснювати

---

277 Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. URL: http://pravo.org.ua/ua/news/2622- (дата звернення 21.09.2019).

278 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 21.09.2019).

279 Щодо розгляду справи про визнання протиправним рішення другої сесії Харківської обласної ради. Постанова Верховного суду України від 03.04.2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/n0002700–07?lang=uk (дата звернення 21.09.2019).

в адміністративних судах. Поряд із цим, у постанові Верховного суду України від 20 березня 2007 року [280], колегія суддів вказала, що діяльність керівників та інших працівників підприємств державної та комунальної власності не може вважатися публічною службою навіть у випадку, якщо вони були наділені низкою управлінських повноважень. У постанові від 23 червня 2015 року [281] Верховний суд України зазначив, що правовідносини, які виникли між сторонами з приводу призначення на посаду та звільнення з посади головного лікаря, відтак, спір не є публічно-правовим, а стосується трудових відносин і має вирішуватися судами за правилами ЦПК. З огляду на це, важливим у відповідних справах є питання визначення належності правовідносин, у межах яких виник спір до проходження публічної служби, що повинно визначатися безпосередньо у кожній окремій справі, з урахуванням усіх обставин справи.

Отже, особливостями цього виду адміністративних справ є:

1) індивідуальний характер (однією зі сторін спору цього виду є фізична особа, яка проходить публічну службу);

2) нечіткість розмежування (проходження публічної служби тісно пов'язане з правовідносинами у таких галузях права, як трудове та цивільне, що не дає змоги чітко розмежувати такі правовідносини, з метою визначення юрисдикції спору).

У такий спосіб, спори, які стосуються проходження публічної служби, потрібно розглядати в порядку адміністративного судочинства, а у випадку співпадіння обов'язкових оз-

[280] Про перегляд справи за винятковими обставинами. Постанова Верховного суду України від 20 березня 2007 року. URL: http://consultant.parus.ua/?doc=04LC3E865F&abz=780I0 (дата звернення 21.09.2019).

[281] Постанова Верховного суду України від 23 червня 2015 року. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/46570810 (дата звернення 21.09.2019).

нак, такі спори можуть бути розглянуті за правилами скороченого провадження, передбаченого інститутом типових справ.

М. І. Карпа зазначає, що компетенційні спори у сфері діяльності суб'єктів публічної влади мають публічно-правову природу, оскільки покликані вирішувати конфлікти в частині дії публічного інтересу, та однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень [282, с. 28]. Така позиція є цілком прийнятною, оскільки природа самих спорів адміністративної юрисдикції пов'язується із наявністю в органів влади управлінських повноважень та їх безпосереднього застосування, відтак питання розмежування відповідних повноважень між різними органами, вочевидь, також повинно бути питанням розгляду адміністративних судів.

Досить влучно щодо питань встановлення компетенції висловився Верховний Суд, вказавши у постанові від 5 липня 2019 року у справі № 802/833/17-а, що компетенція – це сукупність повноважень, прав та обов`язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов`язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань. При цьому, на думку Верховного Суду, під компетенційними спорами розуміються спори між суб`єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), зокрема делегованих повноважень. У зв'язку з різним тлумаченням законодавства, компетенція суб`єктів владних повноважень може перетинатися, внаслідок чого виникає компетенційний спір. Завданням суду, у такому разі, з урахуванням загального завдання адміністративного судочинства, є розв`язання законодавчої колізії, а також усунення наслідків дублювання по-

[282] Карпа М. Публічно-правовий спір як спосіб встановлення та розмежування компетенцій органів публічної влади (теоретичні аспекти). М. Карпа. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 3. С. 26–34.

вноважень [283]. Враховуючи наведене, можна зробити висновок, що компетенційний спір вважається спором, за яким виникають суперечності, конфлікти щодо визначення, фіксації та реалізації компетенцій одного чи більше учасників спору. Важливим у цьому випадку є те, що позивачем у компетенційних спорах є суб`єкт владних повноважень, якщо він вважає, що інший суб`єкт владних повноважень, відповідач, своїм рішенням або діями втрутився у його компетенцію, або у випадку, коли прийняття такого рішення чи вчинення дій є його прерогативою. За таких умов, суд, на виконання п. 5 ч. 1 ст. 245 Кодексу адміністративного судочинства [284], повинен встановити наявність чи відсутність компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень. Крім того, враховуючи природу компенсаційних спорів, зокрема можливе дублювання наданих повноважень, відповідні суб'єкти владних повноважень загалом є близькими за своїми функціями органами, що додатково ускладнює вирішення спору.

У такий спосіб, до особливостей компетенційних спорів можна віднести:

1) розмежувальний характер (спори цього виду ставлять за мету встановлення наявності компетенції органу в межах окремих правовідносин, або розмежування повноважень між різними органами в одних правовідносинах);

2) подвійний суб'єктний склад (спори цього виду можуть виникати між двома органами владних повноважень, щодо можливості поширення своїх повноважень на окремі правовідносини).

---

283 Постанова Верховного суду від 5 липня 2019 року у справі № 802/833/17-а. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/82857551 (дата звернення 21.09.2019).

284 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 21.09.2019).

Отже, у випадку виникнення низки спорів щодо розмежування повноважень між органами або встановлення компетенції окремого щодо певного виду правовідносин, у яких співпадають обов'язкові ознаки типовості, такі спори можуть бути розглянуті за правилами скороченого провадження, передбаченого інститутом типових справ.

Виборчий спір – це розбіжності, пов'язані з порушенням виборчих прав громадян при проведенні виборів до державних та місцевих органів влади, а також при проведенні референдумів, які вирішуються в адміністративному або судовому порядку [285, с. 491]. Водночас, Ю. А. Попова визначає виборчий спір, як «правові конфлікти, які виникають між суб'єктами виборчих правовідносин у зв'язку з порушенням виборчих прав заявника, і які підлягають розгляду в адміністративному або судовому порядку» [286, с. 70]. Натомість, під виборчим спором М. І. Смокович розуміє правовий конфлікт, який розв'язується в судовому або адміністративному порядку, якщо на це немає заборони, за зверненням спеціально установлених законодавством суб'єктів, та який виник під час виборчого процесу і пов'язаний з порушенням виборчого законодавства суб'єктами, які відповідно до законодавства, можуть нести відповідальність за це порушення [287, с. 27]. Отже, основним при визначенні наявності у справі ознак виборчого спору, є питання виникнення спору під час виборчого процесу, тобто під час проведення уповноваженими органами процедур щодо проведення виборів.

---

285 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов. С. А. Авакьян, Л. Г. Алехичева, В. В. Альхименко [и др.]; отв. ред. А. В. Иванченко. Москва: НОРМА, 1999. С. 856.

286 Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы). Ю. А. Попова. Краснодар: КГАУ, 2001. С. 247.

287 Смокович М. Юрисдикція адміністративних судів: проблеми визначення спорів щодо їх пов'язаності з виборчим процесом. М. Смокович. Юридична Україна. 2012. № 12. С. 27–34.

При цьому, обов'язковим є належне розуміння дефініції виборчого процесу, а також його складових, якими є правовідносини, які виникли під час здійснення його суб'єктами виборчих процедур у межах строків, визначених законодавством, початку та завершення виборчого процесу [288, с. 28]. Однак, якщо проаналізувати відповідні правовідносини за принципом «від протилежного», то можна зробити висновок, що спори, які виникли поза межами строків, передбачених для виборчого процесу, не можуть розглядатися, як виборчі спори.

Окрема увага звертається на той факт, що правовідносини, пов'язані з виборчим процесом, можуть виникати лише під час існування виборчого процесу. Крім того, у випадку закінчення відповідного процесу або його ненастання, зауважується про відсутність виборчих правовідносин, що унеможливлює кваліфікацію спорів, як виборчих [289, с. 6]. У такому разі, виникнення спору між суб'єктами виборчого процесу є недостатнім для кваліфікації спору, як виборчого, оскільки важливим елементом відповідної кваліфікації є виникнення спору під час розпочатого та не закінченого виборчого процесу.

З огляду на це, можна виділити такі особливості цього виду спорів:

1) суб'єктна специфічність (наявність суб'єкту владних повноважень як сторони спору, не є обов'язковою ознакою цього виду спорів, що відрізняється від загального правила спорів адміністративної юрисдикції, однак суб'єкти такого

288 Смокович М. Юрисдикція адміністративних судів: проблеми визначення спорів щодо їх пов'язаності з виборчим процесом. М. Смокович. Юридична Україна. 2012. № 12. С. 27–34.

289 Смокович М. І. Вибори до Верховної Ради України: проблеми визначення виборчого спору. М. І. Смокович. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2012. № 2.

спору обов'язково повинні бути суб'єктами виборчого процесу);

2) строкова обмеженість (для того, щоб спір міг бути кваліфікований як виборчий, він обов'язково повинен виникнути у межах початого, але не закінченого виборчого процесу).

У такий спосіб, якщо спори з однаковими обов'язковими ознаками типових справ виникли щодо порушеного виборчого права у межах строків виборчого процесу, то відповідні справи можуть бути розглянуті за правилами скороченого провадження, встановленого для інституту типових справ.

Р. С. Мельник вказує, що право на свободу мирних зібрань може бути розглянуте, як засіб громадського контролю за діяльністю суб'єктів публічної влади, закладаючи у такий спосіб, основу громадянського суспільства. Зокрема, політичні та суспільні процеси, у випадку, якщо в їх основі лежать демократичні цінності, потребують соціальної комунікації, для якої, відповідно, мають надаватися широкі можливості [[290], с. 56]. Мирні зібрання, натомість, і є проявом відповідної комунікації між суспільством та органами влади, з метою висловлення позиції щодо окремих дій органів влади, або проведеної ними політики загалом. Право на відповідні зібрання корелюється з принципами, що джерелом влади в Україні є народ, а органи влади – це представники народу, які повинні виконувати його волю.

О. С. Шкарнега зазначає, що у справах щодо усунення обмеження в реалізації права на мирні зібрання до предмета доказування належать обставини (факти), що вказують на можливість визнання незаконними, тобто такими, що не відповідають актам вищої юридичної сили, рішенням суб'єктів владних повноважень та їх реальному перешкоджанню реалі-

[290] Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. 168 с.

зації конституційного права, передбаченого ст. 39 Конституції України [291, с. 13]. Поряд із цим, доволі проблематичним є питання встановлення підстав обмеження права на мирне зібрання, оскільки Конституцією України передбачений обмежений перелік можливих підстав, зокрема у випадках інтересів національної безпеки та громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

М. І. Смокович, аналізуючи ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, вказує, що Конвенція передбачає більше підстав для обмеження свободи мирних зібрань, зокрема обмеження цього права для охорони моралі інших осіб, що не передбачено Конституцією України [292, с. 24]. Через відповідні розбіжності, між нормами різної юридичної сили виникає питання щодо належності застосування правил щодо обмеження права на мирне зібрання. Однак, оскільки Конституція України має вищу юридичну силу, норма, які відповідне право обмежує, не може застосовуватись.

Водночас, адміністративними судами можуть розглядатись не лише питання щодо наявності обмеження права на мирне зібрання, але і навпаки, суди можуть за позовами обмежувати відповідне право інших осіб, що випливає із ч. 2 ст. 39 Конституції України, згідно з якою судом можуть встановлюватися обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, внаслідок чого потребує аналізу правова категорія «обмеження». ЄСПЛ у рішенні у справі «Езелін проти Франції» відзначив, що під категорією «обмеження» визначаються заходи, які використовуються як до, так і під

---

291 Шкарнега О. С. Провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. О. С. Шкарнега. О.: Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2016. 21 с.

292 Право на свободу мирних зібрань: реалії та перспективи в Україні / М. Смокович // Юридична Україна. 2013. № 8. С. 22–29.

час зібрання, а також заходи покарання, що реалізуються після зібрання [293]. У такий спосіб, суди, розглядаючи справи, пов'язані з правом на мирне зібрання, можуть встановлювати заходи, що будуть використовуватися під час відповідного зібрання, а також притягати до відповідальності порушників цього права.

Отже, відповідний вид адміністративних справ поєднує у собі дві особливості, які суперечать одна одній:

1) правозабезпечувальний характер (тобто, спори цієї категорії можуть бути спрямовані на забезпечення реалізації права на мирні зібрання);

2) правообмежувальний характер (суди у спорах цієї категорії також можуть встановлювати окремі обмеження щодо реалізації громадянами права на мирні зібрання).

Враховуючи наведене, необхідно відзначити, що справи, підставою для яких стало обмеження права на мирні зібрання з боку органів влади, за схожості обов'язкових ознак, можуть бути розглянуті за правилами скороченого провадження, передбаченого інститутом типових справ.

Вищенаведена кваліфікація типових адміністративних справ виходить із загального поділу судових справ та можливості їх розгляду в межах адміністративної юрисдикції. Поряд з тим, важливим є також дослідження більш конкретизованого та релевантного критерію поділу типових адміністративних справ, який дасть змогу детальніше розкрити сутність цього інституту.

Враховуючи те, що введення таких понять, як типова та зразкова справи, є важливим кроком для впровадження судового прецеденту в Україні [294], то належним критерієм поді-

---

293 Ezelin v France, Judgment, merits and just satisfaction, App No 11800/85, Case No 21/1990/212/274. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001–57675 (дата звернення 23.09.2019).

294 Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві. URL: https://ukrainepravo.com/scientific-thought/pravova-pozytsiya/zrazkovi-ta-

лу може бути наявність ознак прецедентності у рішенні за результатом розгляду відповідної справи. Згідно з відповідним критерієм, типові адміністративні справи, доречно диференціювати на:

1) прецедентовмісні справи (тобто справи, за результатом розгляду яких приймається рішення, у якому викладені висновки можуть бути використані при розгляді інших типових справ);

2) прецедентозастосовні справи (тобто справи, при розгляді яких суди використовують висновки Верховного Суду).

До першої категорії прецедентовмісних типових адміністративних справ можна віднести такі справи, рішення у яких, та висновки Верховного Суду у яких, можуть використовуватися зазвичай для вирішення інших типових справ, тобто зразкові адміністративні справ, поняття яких розкривається в ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [295]. Вимоги ч. 3 ст. 291 Кодексу адміністративного судочинства України [296] встановлюють, що при ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

Наведена вище норма свідчить про обов'язковість викладених у зразкових справах висновків щодо правозастосування. Цю думку розділяє Н. В. Шелевер, відзначаючи, що введення таких понять, як типова та зразкова справи, є важли-

typovi-spravy-v-administratyvnomu-sudochynstvi/ (дата звернення 21.09.2019).

295 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 21.09.2019).

296 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 21.09.2019).

вим кроком для впровадження судового прецеденту в Україні. Позитивним моментом є і те, що рішення Верховного Суду є обов'язковими для судів першої інстанції, що забезпечить єдність правозастосовної практики [297, с. 292]. Тобто зразкова справа має ознаку прецедентної, та є обов'язковою до врахування судами нижчих інстанцій при розгляді типових справ, що покликано забезпечити єдність правозастосовної практики судами, які будуть зобов'язані використовувати рішення у відповідних справах.

З огляду на це, зразкові справи є прецедентовмісними по відношенню до інших типових справ, оскільки суди зобов'язані, при розгляді типової адміністративної справи, враховувати висновки Верховного Суду, викладені у відповідній прецедентовмісній типовій адміністративній справі.

До такого виду типових адміністративних справ, як прецедентозастосовні, потрібно відносити такі справи, для вирішення яких є можливість застосувати наявний судовий прецедент, тобто висновки Верховного Суду щодо застосування окремих норм законодавства.

Для того, щоб адміністративна справа булла прецедентозастосовною, на вимогу ч. 3 ст. 291 Кодексу адміністративного судочинства України [298], вона повинна відповідати ознакам, які викладені Верховним Судом у рішенні за результатом розгляду зразкової справи.

До відповідних ознак типових адміністративних справ можна віднести характеристику правового статусу позивача

---

297 Зразкові та типові справи новела в адміністративному судочинстві. Шелевер Наталія Василівна. Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород) / Ужгородський національний університет; за заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород: РІК-У, 2019. 372 с.

298 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 21.09.2019).

у справі, однаковість відповідача, єдність правового регулювання суспільних відносин, у межах яких виник спір, аналогічність підстав для подання позову, тобто подібність здійснених порушень прав позивача, а також однаковість позовних вимог, які на думку позивача, можуть ефективно поновити його порушені права та законні інтереси позивача.

Отже, якщо вищенаведені ознаки справи співпадають із встановленими у рішенні у зразковій справі ознаками, то є підстави вважати відповідну типову адміністративну справу правозастосовною.

Окрім того, враховуючи мету запровадження інституту типових адміністративних справ, а саме зменшення навантаження на суди та прискорення строку поновлення порушених прав позивачів шляхом запровадження спрощеного провадження у справах, які підпадають під визначення типових, особливої уваги заслуговують типові справи, які не можуть бути розглянуті у процедурі відповідного спрощеного провадження.

Так, згідно зі ст. 4 КАС України, 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 у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги [299]. Тобто, зі сторони законодавчого визначення, достатнім для визнання справи типовою, є співпадіння вищенаведених ознак у окремого переліку справ. Однак, можна констатувати, що відповідного співпадіння недостатньо, для того, щоб такі типові справи могли бути розглянуті згідно з правилами спрощеного провадження.

---

[299] Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 21.09.2019).

За загальним правилом, суд відмовляє у відкритті провадження, якщо адміністративна справа не відповідає ознакам зразкової: 1) відповідачами є різні суб'єкти владних повноважень; 2) неоднакові підстави спору; 3) відмінне нормативне регулювання; 4) різні позовні вимоги [300]. Відповідні підстави для відмови у відкритті провадження в одній із типових справ та визнання її зразковою виглядають цілком логічно, враховуючи законодавчо встановлені вимоги до ознак типової справи. При відмові у відкритті провадження за вищенаведеними підставами, може йтися про відсутність обов'язкових ознак типової справи, що, натомість, забороняє застосування відповідних правил спрощеного провадження.

Поряд з тим, Верховний Суд відмовляє у відкритті провадження за зразковою справою не лише, якщо справа, яка була йому направлена, не містить обов'язкових ознак типовості [301]. У такий спосіб, є підстави стверджувати, що інститут типових адміністративних справ не може бути застосований у належний спосіб, для справ, які відповідають усім обов'язковим ознакам типовості. **У зв'язку з цим, доречно диференціювати типові адміністративні справи за критерієм неможливості їх розгляду у межах спрощеного позовного провадження, на:**

1) типові справи, у яких обрано неефективний засіб (спосіб) захисту;

2) типові справи, у яких є суперечність подання меті та призначенню інституту зразкової справи;

3) типові справи, до розв'язання спору у яких існує сталий та однаковий підхід;

4) типові справи, кількість яких не є достатньою для відкриття провадження Верховним Судом.

---

300 Огляд практики Верховного Суду. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zrazkovi_spravi.pdf (дата звернення 21.09.2019).

301 Огляд практики Верховного Суду. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zrazkovi_spravi.pdf (дата звернення 21.09.2019).

В ухвалі від 12.03.2018 р. у справі № 826/18020/14, колегія суддів Касаційного адміністративного суду України акцентувала увагу на те, що постановлення зразкового рішення має виняткове значення для встановлення єдності правозастосовної практики, оскільки висновки, викладені в ньому, є обов'язковими для судів першої та апеляційної інстанцій. Важливим аспектом інституту зразкових та типових справ є підвищення ефективності правосуддя шляхом розвантаження судів та спрощення процедури розгляду справ. Поряд з тим, колегія суддів зауважила, що ефективним засобом (способом) є такий, що призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект. У зв'язку з цим, ефективний спосіб захисту повинен забезпечити поновлення порушеного права, бути адекватним наявним обставинам [302]. У такий спосіб, важливим аспектом для реалізації мети інституту типових справ є саме ефективне поновлення у правах сторони. Одна з обов'язкових ознак типової справи є аналогічні позовні вимоги, які були заявлені позивачем. Однак, враховуючи мету інституту типових справ, очевидним є факт, що лише аналогічності вимог є недостатньо для реалізації правового регулювання цього інституту, передачі типової справи на розгляд Верховному Суду та використання його висновків у відповідній справі для усіх інших типових справ.

Так, у цій ухвалі колегія суддів висловила позицію про недоцільність відкриття провадження у зразковій справі, оскільки воно не відповідатиме основним завданням адміністративного судочинства, зокрема щодо ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних пов-

302 Ухвала Верховного суду від 12.03.2018 у справі № 826/18020/14. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72694586 (дата звернення 21.09.2019).

новажень [303]. Отже, навіть не зважаючи на те, що справи можуть бути типовими, оскільки обов'язкові ознаки є аналогічними у кожній із них, однак реалізувати правила запровадженим інститутом типових справ не є можливим, якщо позивачі у таких типових справах обрали неефективний спосіб захисту та поновлення своїх порушених прав.

В ухвалі Верховного Суду від 16.02.2018 р. у справі № 825/171/18 [304] відзначається, що запровадження таких категорій справ, як типова та/чи зразкова, регламентування порядку їх відкриття та розгляду спрямовані насамперед на те, щоб для значної кількості спорів, які виникають за подібних між собою фактичних передумов, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень чи його територіальні структурні представництва, незгоду з діями чи рішеннями якого позивач мотивує подібними аргументами, суд найвищої судової інстанції, яким є Верховний Суд, як суд першої інстанції, ухвалив зразкове судове рішення із висновками про правильне трактування фактичних обставин справи та розуміння норм матеріального права, застосування яких зумовлене цими обставинами. Надалі рішення Верховного Суду у зразковій справі має орієнтувати суди, у провадженні яких перебувають типові справи, на однаковий підхід до розгляду справ цієї категорії. У такий спосіб, Верховний Суд наполягає на необхідності досягнення мети запровадження інституту типових справ, що має бути ціллю направлення судом першої інстанції типової справи на розгляд Верховного Суду.

---

303 Ухвала Верховного суду від 12.03.2018 у справі № 826/18020/14. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72694586 (дата звернення 21.09.2019).

304 Ухвала Верховного суду від 16.02.2018 у справі № 825/171/18. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72290164 (дата звернення 21.09.2019).

Поряд з цим, в ухвалі від 05.03.2018 р. у справі № 813/4862/17 [305] Верховний Суд зазначив, що інститут зразкової справи не призначений для того, щоб за кожним поданням суду, у провадженні якого перебувають типові справи, Верховний Суд повинен відкривати провадження у зразковій справі. Зокрема, якщо Верховний Суд відкрив провадження у зразкові справі за поданням суду першої інстанції, в провадженні якого перебуває одна чи кілька типових справ, то такий самий суд, але іншої територіальної підсудності, який теж розглядає одну чи кілька справ за ознаками типових, не повинен звертатися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них, як зразкової, оскільки таке звернення суперечитиме меті та призначенню інституту зразкової справи. Однаковою мірою це має стосуватися й правової ситуації, коли на етапі вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі Верховний Суд з'ясує, що стосовно підстав, наведених у поданні суду, у провадженні якого перебуває типова справа, Верховний Суд раніше у часі вже прийняв рішення про відкриття провадження у зразковій справі.

Отже, суди, які направляють типові справи, передусім, повинні перевіряти можливість відкриття провадження у цій справі Верховним Судом, та доцільність відповідного відкриття. У випадку, якщо судами відповідні дії не будуть проведені, то типова справа, яка була направлена до Верховного Суду, не буде ним розглянута, через суперечність подання меті та призначенню інституту зразкової справи.

Верховний Суд в ухвалі від 2 листопада 2018 року у справі № 0640/4409/18 відзначив, що інститут зразкових рішень запроваджений з метою підвищення ефективності правосуддя шляхом розвантаження судів та спрощення проце-

[305] Ухвала Верховного суду від 05.03.2018 у справі № 813/4862/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72693778 (дата звернення 21.09.2019).

дури розгляду справ. Винесення зразкового рішення потребують справи, у яких існує спір у правовідносинах, які виникли, насамперед, внаслідок нового чи зміненого правового регулювання у певній сфері суспільних відносин, що, натомість, зумовлює необхідність скерування практики застосування таких змін, з метою їх правильного сприйняття і реалізації [306]. У такий спосіб, акцентовано увагу на тому, що інститут типових справ, передусім, зосереджений на необхідності формування практики щодо нового або зміненого законодавства, щодо якого, очевидно, відсутня стала правозастосовна судова практика.

Підтвердженням цієї позиції є висновок Верховного Суду, в якіц суд указав, що спірні правовідносини справ, фактичні обставини яких лягли в основу подання, не є новими у судовій правозастосовній практиці. У справах цієї категорії суди вищих інстанцій – Верховний Суд та Верховний суд України – раніше неодноразово ухвалювали судові рішення з висновками про застосування норм матеріального права, що регулюють спірні правовідносини, зокрема, у певний спосіб і ті, що описані у поданні, та орієнтують на однакову і правомірну їх реалізацію [307]. Відмовляючи у відкритті провадження в останні справі, Верховний Суд вказав, що він уже висловлював свою позицію щодо відповідних справ, хоча і не в межах процедури, передбаченої інститутом типових справ. Поряд з тим, можна зробити висновок, що навіть за наявності у низці справ аналогічних обов'язкових ознак, реалізація правил розгляду, що відповідав би інституту типових справ, можлива лише за умови,

306 Ухвала Верховного суду від 02 листопада 2018 року у справі № 0640/4409/18. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77586271 (дата звернення 22.09.2019).

307 Ухвала Верховного суду від 28 листопада 2018 року у справі № 2340/2681/18. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78192153 (дата звернення 22.09.2019).

якщо практика щодо цього питання не є сформованою, зокрема Верховним Судом.

Колегія суддів Верховного Суду в ухвалі від 17 квітня 2019 року у справі № 824/210/19-а акцентувала увагу, що однією із ключових ознак типової справи є наявність певної кількості індивідуальних спорів осіб із суб'єктом владних повноважень щодо застосування певних норм матеріального права у той чи інший спосіб [308]. Таке твердження колегії суддів підтверджує правильність виокремлення у дослідженні ознак типових справ, такої ознаки, як множинність. Поряд із цим, наявність такої ознаки впливає на можливість реалізації розгляду справ за правилами, встановленими інститутом типових справ.

Водночас, особливо важливим є тлумачення відповідного твердження «певної кількості індивідуальних спорів» в частині визначення конкретної кількості таких спорів, достатніх для відкриття провадження у зразковій справі та подальшого вирішення типових справ за правилами скороченого провадження.

Аналіз судової практики Верховного Суду показав, що суд не висловлював позицію щодо конкретної кількості справ, достатньої для відкриття провадження у зразковій справі, лише відмовляючи у разі їх недостатності. Так, у справі № 824/210/19-а не було відкрито провадження, за наявності трьох типових справ [309], у справі № 340/488/19 – 9 справ [310], у справі № 0640/4481/18 – 6 справ [311], а у справі

308 Ухвала Верховного суду від 17 квітня 2019 року у справі № 824/210/19-а. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81215290 (дата звернення 22.09.2019).

309 Ухвала Верховного суду від 17 квітня 2019 року у справі № 824/210/19-а. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81215290 (дата звернення 22.09.2019).

310 Ухвала Верховного суду від 09 квітня 2019 року у справі № 340/488/19. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81046589 (дата звернення 22.09.2019).

№ 815/2529/18 – 12 справ [312]. Поряд з тим, Верховний Суд не відзначав, якої мінімальної кількості типових справ достатньо для відкриття провадження у зразковій справі. У зв'язку з цим, ускладненою є можливість реалізації інституту типових справ, якщо конкретної категорії спорів недостатньо, на думку Верховного Суду, для відкриття провадження у зразковій справі.

Отже, з урахуванням того факту, що типові адміністративні справи є публічно-правовими спорами, у яких співпадають законодавчо встановлені ознаки, їх можна класифікувати за загальними видами публічно-правових спорів, що дає змогу краще дослідити специфіку кожного виду таких спорів, з метою належного застосування інституту типових справ.

Проведена диференціація типових адміністративних справ за критеріями наявності прецедентності у рішенні та за можливістю відкриття за типовою справою провадження Верховним Судом і прийняття зразкового рішення, має досить важливе практичне значення, оскільки дає змогу проаналізувати та зробити висновки щодо наявної судової практики застосування інституту типових адміністративних справ, з метою дослідження наявної проблематики функціонування цього інституту з метою подолання наявних проблем.

Питання диференціації типових адміністративних справ на окремі види є актуальним, з огляду на наявні проблеми функціонування інституту та його новизну в адміністративному судочинстві, відтак потребує подальших наукових дос-

---

311 Ухвала Верховного суду від 24 жовтня 2018 року у справі № 0640/4481/18. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77375278 (дата звернення 22.09.2019).

312 Ухвала Верховного суду від 19 червня 2018 року справі № 815/2529/18. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74784628 (дата звернення 22.09.2019).

ліджень у цій сфері, що дасть змогу детальніше проаналізувати складові цього інституту та зробити висновки про подальші кроки його удосконалення.

Висновки до Розділу 3

У процесі дослідження специфіки типових справ у адміністративному судочинстві, нами зроблено наступні висновки:

1. Типові адміністративні справи – це публічно-правові спори, які розглядаються адміністративними судами, стороною в яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (або його структурні підрозділи), який у межах суспільних відносин, які регулюються одними нормами законодавства, виконав з порушенням або не виконав покладених на нього функцій, надав з порушенням або не надав адміністративні послуги, а особи, чиї права були порушені, заявили аналогічні вимоги щодо поновлення таких порушених прав.

2. Сутність типових адміністративних справ проявляється у таких аспектах: 1) у зменшенні навантаження на суди (наявність прецеденту дає змогу судам розглядати справи у спрощеному провадженні, що прискорює розгляд як конкретних справ, так і вивільняє час для розгляду інших адміністративних справ); 2) у можливості застосування судового прецеденту (особливістю типових справ є саме можливість прямого застосування позиції Верхового Суду з метою вирішення справи, що вказує на важливість правильної кваліфікації справи, як типової); 3) у формуванні єдиної судової практики (судова практика за аналогічних обставин справи буде формуватися в єдиному векторі, який відповідатиме позиції Верховного Суду, при цьому нівелюватиметься можливість прийняття протилежних від такої позиції рішень); 4) в узагальненні практики застосування окремих норм (Верховний Суд із формуванням конкретних позицій у межах типо-

вих справ також буде узагальнювати правильність застосування окремих норм права, що матиме безпосередній вплив на розгляд справ за подібними обставинами, однак які не були кваліфіковані як типові, за відсутності усіх обов'язкових ознак).

3. Особливостями типових справ в адміністративному судочинстві є: 1) подібність характеристик позивачів (яка дає змогу виокремити групу позивачів, чиї справи будуть типовими, та виражається в окремому правовому статусі особи, яка звернулася до суду за захистом своїх порушених прав); 2) ідентичність відповідача (на стороні відповідача повинен бути один суб'єкт владних повноважень, або його відокремлений чи структурний підрозділ); 3) аналогічність підстав позову (орган владних повноважень повинен аналогічно неправильно тлумачити норму права або дотриматись аналогічно неправомірної поведінки); 4) єдність правового регулювання (суспільні відносини повинні регулюватись одними і тими самими нормами права, тобто в межах одних правовідносин); 5) аналогічність позовних вимог (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ, тобто заявити вимоги щодо поновлення своїх порушених прав у аналогічний спосіб); 6) множинність (для визнання справи типовою, її характерні ознаки повинні відповідати щонайменше одній іншій справі).

4. За критерієм змісту публічно-правових відносин, з яких виник спір, типові адміністративні справи диференційовано на:

1) типові адміністративні справи, в яких спір виник у фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності (цей вид адміністративних справ є найбільш різноманітним та може вміщати різноспрямовані спори, зокрема оскарження податкових повідомлень-рішень, скасування нормативних актів, визнання дій щодо організації тендерів неправомірними);

2) типові адміністративні справи, в яких спір виник з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з неї (до цього виду спорів доречно відносити оскарження, серед іншого, рішень щодо відмови у прийнятті на державну службу, притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування, скасування рішень про висловлення недовіри головам державних адміністрацій);

3) типові адміністративні справи, в яких спір виник між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції (до цієї категорії, серед інших, відносяться спори про визнання дій органу державної влади такими, що виходять за межі компетенції, а також спори щодо розмежування компетенції здійснювати управлінські функції у межах конкретних правовідносин);

4) типові адміністративні справи, в яких спір виник щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом (у цьому виді адміністративних справ розглядаються спори між суб'єктами виборчого процесу, наприклад, оскарження відмови у реєстрації кандидатом у міські голови або оскарження результатів виборів);

5) типові адміністративні справи, в яких спір виник з приводу усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання (цей вид адміністративних справ вміщує спори щодо оскарження протиправних дій органів влади, що спрямовані на обмеження права на мирні зібрання, або встановлення судом спеціальних заходів обмеження мирних зібрань громадян).

Розділ 4

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗРАЗКОВИХ ТА ТИПОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

4.1 Спільні та відмінні риси зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві

Дослідження спільних та відмінних рис типових і зразкових адміністративних справ з теоретичного погляду дозволить виділити характерні особливості відповідних інститутів адміністративного судочинства крізь призму їх глибокого взаємозв'язку, що дасть змогу збагнути специфіку їхнього функціонування в механізмі правового регулювання здійснення правосуддя адміністративними судами. З огляду на новизну типових та зразкових справ, відповідний аналіз забезпечить більш системний підхід до вивчення відповідних правових інститутів і формування бази для подальших наукових досліджень.

Розрізнення типових та зразкових справ, зважаючи на наявність спільних і відмінних рис, з погляду практики, дозволить виявити проблематику не тільки кожного досліджуваного інституту окремо, але і їх взаємного функціонування, що, натомість, надасть обґрунтування законодавцю щодо усунення процесуального регулювання та впровадження найбільш релевантних і належних змін у діючий порядок розгляду відповідних категорій справ, а судам допоможе уніфікувати практику правозастосування при розгляді публічно-

правових спорів, в порядку, передбаченому для розгляду типових та зразкових справ.

Питання рис типових та зразкових справ в адміністративному судочинстві є малодослідженим, поряд з тим, його аналізу приділяли увагу не лише науковці, але і різноманітні правові експерти. Ці питання та близькі до них, досліджували у своїх працях, зокрема, такі дослідники: А. М. Апаров, В. В. Баранкова, Л. М. Бєлкін, Ю. М. Бисага, В. А. Бігун, Б. В. Богдан, І. В. Бризгалов, О. В. Бринцев, О. А. Веденяпін, В. В. Галунько, О. В. Глуханчук, М. В. Григор'єв, М. О. Деменчук, Ю. М. Дьомін, Д. В. Журавльов, І. В. Завальнюк, І. А. Качур, В. В Квак, М. М. Клемпарський, М. Г. Кобилянський, В. В. Комаров, О. М. Кравченко, О. В. Кудрявцев, В. І. Курило, Я. В. Лазур, М. В. Лошицький, А. І. Оксюта, А. Ю. Осадчий, Р. В. Миронюк, С. М. Прилипко, О. В. Прудивус, О. В. Рой, О. Ф. Ситніков, В. Д. Сорокін, Т. М. Северенчук, К. О. Тимошенко, М. І. Соф'їн, Н. Є. Хлібороб, Ю. В. Цуркаленко, Н. В. Шелевер, К. І. Чижмарь.

В. Д. Сорокін, з метою об'єднання різних справ за групами, зазначав: «критерієм, що дає підстави згрупувати однорідні індивідуально-конкретні справи, які становлять предмет відповідного виду адміністративного провадження, є характер індивідуально-конкретних справ. Під характером потрібно розуміти комплекс суттєвіших ознак, притаманних цій групі справ, які потребують, у зв'язку з цим, специфічної процедури вирішення» [313, с. 76]. У такий спосіб, сама собою диференціація справ за групами, зокрема на типові та зразкові, неодмінно полягає у дослідженні їх характеру, який є комплексом найсуттєвіших рис відповідних категорій. Визначення характеру справи відіграє не лише теоретичну роль для різних класифікацій, але і має значне практичне значен-

313 Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. Москва, 1968. URL: www.law.edu.ru/script/matredirect.asp?matID=1133237 (дата звернення 23.11.2019).

ня, оскільки від характеру справи залежить порядок її розгляду компетентним органом. Так, дослідження рис типових та зразкових справ дає змогу відмежувати відповідні категорії від інших справ, з метою застосування спеціального порядку розгляду, передбаченого КАС України.

Риса, в її лінгвістичному розумінні, є особливістю, ознакою, властивістю чого-небудь, а також подробицею чи деталлю [[314], с. 538]. Отже, розкриваючи поняття рис зразкових та типових справ, дослідженню підлягатимуть їх особливості, ознаки та властивості, дослідження яких дасть змогу сформувати розуміння єдності цих понять, що проявлятиметься у спільних для обох різновидів адміністративних справ рис, а також дозволить чітко диференціювати їх між собою на підставі рис, що є відмінними. Саме за рисами відбувається розподіл явищ, зокрема за істотними ознаками, що відображають внутрішній зміст явища. У науковій літературі, зокрема, і юридичній, така ознака, зазвичай, називається критерієм. Однак, в етимологічному значенні, критерій означає характерну ознаку явища [[315], с. 28]. У такий спосіб, дослідження рис типових та зразкових справ дасть змогу глибше проаналізувати відповідні інститути адміністративно-процесуального права, більш досконало сформувати розуміння їх природи.

Як типові, так і зразкові справи є адміністративними справами, відтак для них характерними будуть риси більш загальних інститутів – інституту адміністративних справ та інституту юридичних справ загалом. При цьому, важливим є те, що відповідні риси, які притаманні узагальненій категорії, будуть спільними для типових та зразкових справ.

---

[314] Словник української мови: в 11 тт.. АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Том 8. 1977. 928 с.

[315] Законодавча класифікація адміністративних справ в адміністративному судочинстві України. І. А. Качур .Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2018. № 2. С. 27–33.

Окрім того, необхідно врахувати те, що згідно зі ст. 4 КАС України, зразкова адміністративна справа є типовою адміністративною справою [316]. Відповідне законодавче визначення дає підстави для висновку про належність зразкових справ до категорії типових, що натомість наділяє їх однаковими рисами, завдяки яким вони можуть бути диференційовані від інших категорій адміністративних справ. Водночас, розподіляючи типові та зразкові справи за їхньою підсудністю між Верховним Судом та іншими судами, законодавець проводить межу між ними, що неодмінно вказує на наявність низки відмінних рис, притаманних кожному інституту окремо.

Дослідженням проблеми виокремлення рис цих інститутів займалася лише Н. В. Шелевер, яка у своїй праці назвала чотири ознаки типових справ [317, с. 289]. Такі ознаки можуть бути релевантними і для зразкових справ, однак лише в частині спільних для типових та зразкових справ рис. Водночас, наведене дослідження не характеризує риси зразкових справ, які є відмінними від типових, а також не містить рис, які є характерними не лише для досліджуваних інститутів, але і для адміністративних справ загалом.

Питання спільних та відмінних рис типових і зразкових справ потребує більш глибокого дослідження, та неодмінно повинно відображати риси, які притаманні інституту адміністративних справ загалом, а також риси, які дають змогу диференціювати типові та зразкові справи між собою. Отже,

316 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

317 Зразкові та типові справи новела в адміністративному судочинстві. Шелевер Наталія Василівна. Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Ужгородський національний університет; За заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород: РІК-У, 2019. 372 с.

враховуючи вищенаведений аналіз, можна зробити висновок, що риси типових та зразкових справ доцільно поділити на такі групи:

1) родово-спільні риси (тобто риси типових та зразкових справ, що будуть спільними для цих двох видів справ, однак будуть спільними і з іншими видами адміністративних справ та юридичних справ загалом);

2) специфічно-спільні риси (тобто риси типових та зразкових справ, що будуть спільними для таких видів справ, однак не будуть притаманні іншим видам адміністративних справ);

3) відмінні риси (тобто такі риси, які дозволятимуть диференціювати зразкові та типові справи між собою).

Розглядаючи питання родово-спільних ознак, необхідно акцентувати, що розуміння сутності та значення юридичного процесу полягають у тому, що цей процес спрямований на вирішення юридичної справи, тобто таких обставин і фактів, які ґрунтуються на праві (законі) і тягнуть певні юридичні наслідки [318, с. 52–53]. І. В. Бризгалов зазначає [319], що юридична справа – це життєвий випадок, який існує у вигляді окремої самостійної ситуації (наприклад, правопорушення, суперечка), яка потребує розгляду і вирішення відповідно до норм права, компетентним органом. На думку В. І. Червонюка, юридична справа – це обставина, спір про право, що підлягають розгляду (дозволу) у порядку, встановленому законом; це така життєва ситуація, яка не тільки потребує юридичного розгляду, а й отримала оцінку як юридич-

---

318 Теория юридического процесса: монография. В.М. Горшенёв, В.Г. Крупин, Ю.И. Мельников, И.М. Погребной [и др.]; под общ. ред. проф. В.М. Горшенёва. Харків: Вища школа, 1983. 192 с.

319 Бризгалов І.В. Юридична деонтологія: Короткий курс лекцій. Київ: МАУП, 2003. 3-тє вид., стереотип. 48 с. URL: http://radnuk.info/pidrychnuku/uardu/258-uarduch/3624-2010-01-30-22-31-45.html (дата звернення 23.11.2019).

на, але фактично стала предметом юридичних дій з боку правозастосовного органу. У межах юридичної справи виникають відносини, які врегульовані правом, здійснюються правозастосовні дії: оцінка певних фактів, кваліфікація юридично значущих дій тощо. Залежно від галузевої приналежності розглянутого спору, юридичні справи можуть відноситися до кримінальних, адміністративних, цивільних та інших [320, с. 419]. У такий спосіб, вирішення юридичної справи полягає в узгодженні прав та обов'язків, створенні умов для реалізації прав чи створення гарантій виконання обов'язків, зокрема, і шляхом примусу. Саме вирішення спору та надання можливості безперешкодно реалізовувати свої права, є метою подання позову до суду, що є передумовою для виникнення окремої юридичної справи.

Адміністративний процес, як різновид [321] юридичного процесу, спрямований на вирішення адміністративної справи, у яку втілюються адміністративні правовідносини, тобто адміністративний процес покликаний урегульовувати адміністративні правовідносини. В. І. Курило конкретизує поняття адміністративно-правових відносин у контексті його публічно-правового значення: під такими потрібно розуміти врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини у вигляді стійких правових зв'язків між їх сторонами (суб'єктами), що виникають у процесі реалізації ними суб'єктивних прав та обов'язків на підставі приписів адміні-

320 Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие для вузов. под общей ред. В.И. Червонюка. Москва: КолосС, 2003. 544 с.

321 Бєлкін Л.М. Належний адміністративний процес як чинник ефективного забезпечення законності у державному управлінні. Державне управління: удосконалення та розвиток: Електронне наукове фахове видання. 2013. № 5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=579 (дата звернення 23.11.2019).

стративно-правових норм [322, с. 24]. Тобто, основною кваліфікаційною ознакою адміністративних справ є сфера правовідносин, у межах яких виникає спір. Саме за відповідною сферою можливо визначити належність спору до окремого суду, який уповноважений розглядати справу для вирішення питання про поновлення порушених прав особи та захисту її законних інтересів.

Водночас, наявності певної сфери правовідносин недостатньо для формування категорії адміністративної справи. З огляду на вищенаведене, очевидною є необхідність наявності конфлікту між сторонами, який полягає в порушенні прав чи законних інтересів однієї зі сторін. Підтвердженням цієї тези є робота А. М. Апарова, який зауважує, що своє юридичне оформлення адміністративно-правовий конфлікт отримує в адміністративній справі. А з урахуванням того, що термін «адміністративна справа» відбиває не лише юрисдикційне правозастосування у зв'язку з адміністративно-правовим конфліктом, але і торкається питань розпорядчо-виконавчого правозастосування, вид адміністративних справ може бути позначений як «адміністративно-юрисдикційні справи» [323]. А. Ю. Осадчий зазначає, що судова справа – це конкретні життєві обставини (юридичні факти), які потребують встановлення судом з метою реалізації суб'єктивних прав, свобод, інтересів, обов'язків; «адміністративна справа відображає найголовніші сутнісні риси цього різновиду судових справ, які дають змогу визначати коло справ, що вирішуються у порядку адміністративного судочинства, серед справ, які не

322 Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис… д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право». В.І. Курило. Київ, 2008. 42 с.

323 Апаров А. М. Поняття і особливості адміністративної юрисдикції. Європейські перспективи. 2013. № 10. С. 76–80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2013_10_14 (дата звернення: 23.11.2019).

віднесені до адміністративної юрисдикції» [324, с. 36]. Отже, важливою ознакою адміністративної справи є спрямованість на вирішення спору (конфлікту) у межах адміністративно-правових відносин. Тобто, наявність публічно-правового спору щодо порушення прав чи інтересів однієї зі сторін, не свідчить про прагнення однієї зі сторін до його вирішення. Водночас, з моменту подання позову з вимогою про поновлення порушених прав, з публічно-правового спору формується адміністративна справа. Встановлена у такому позові вимога характеризує мету його подання – поновлення порушених прав. У такий спосіб, формування адміністративної справи обов'язково пов'язується з переслідуванням однією зі сторін публічно-правового спору прагнення до його вирішення та поновлення порушених прав.

З огляду на це, до спільно-родових ознак типових та зразкових справ, які характеризують їх взаємозв'язок із загальною категорією адміністративних справ, можна віднести таку рису, як спрямованість на вирішення публічно-правового спору.

Продовжуючи дослідження ознак адміністративних справ, зокрема зразкових та типових, які дають підстави відмежувати їх від юридичних справ іншої юрисдикції, необхідно акцентувати, що при визначенні критеріїв відмежування публічно-правових спорів, підвідомчих адміністративним судам, дослідники зосереджують увагу на: особливих суб'єктах спору, сфері правовідносин, їх специфічному характері [325, с. 10–11]; суб'єктах правового спору; змісті правовідносин, з яких виник спір; предметі та підставах правового

---

324 Осадчий А.Ю. До уточнення поняття "адміністративна справа" в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми держави і права. 2011. С. 36–43.

325 Катаєва Е.В. Юрисдикція адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2016. 22 с.

спору [326, с. 10]; змісті адміністративного позову [327, с. 11]; суб'єктах звернення (ініціаторі спору) [328, с. 17]; суб'єктному складникові [329, с. 27]. Отже, дослідники звертають особливу увагу на суб'єктному складі відповідної категорії справ, що дає підстави вважати специфічний для адміністративних справ склад суб'єктів – обов'язковою рисою справ, які віднесені до адміністративної юрисдикції. Однак, для визначення суб'єктного складу, як родово-спільної риси типових та зразкових справ, важливим є аналіз його змісту, з метою конкретизації категорій осіб, спори між якими відповідатимуть ознакам адміністративної справ.

Досліджуючи суб'єктний склад адміністративних справ, який є обов'язковою їх рисою, О. В. Бринцев вказує, що однією зі сторін спору є носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень. У своєму дослідженні вчений згадує, що Вищий господарський суд України у листі «Про результати вивчення та узагальнення судової практики вирішення господарськими судами спорів, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища» від 01.01.2009 р. вказав, що у випадку, якщо суб'єкт (зокрема орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа) у спірних правовідносинах не здійснює вказані владні управлінські функції щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору, такий спір не має встановлених нормами Кодексу

---

326 Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Львів, 2012. 20 с.

327 Закаленко О.В. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 20 с.

328 Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2012. 20 с.

329 Карпа М. Публічно-правовий спір як спосіб встановлення та розмежування компетенції органів публічної влади (теоретичні аспекти). Теорія та історія державного управління. 2017. Вип. 3(34). С. 26–34.

адміністративного судочинства України ознак справи адміністративної юрисдикції, і, відповідно, не повинен вирішуватись адміністративним судом. При цьому, на думку дослідника, є хибним підхід, згідно з яким публічно правовий спір є спором, в якому захищаються права держави [330, с. 53]. Отже, розкриваючи зміст суб'єктного складу, як родовоспільної ознаки типових і зразкових адміністративних справ, із урахуванням наведеної вище позиції, можна стверджувати, що справа вважатиметься адміністративною за наявності суб'єкта владних повноважень, як сторони у справі. Крім того, наявність суб'єкта владних повноважень серед сторін спору не може усувати захист прав держави у спорі, про що зазначає науковець. Доцільним є твердження, що в адміністративній справі можуть захищатись інтереси держави, наприклад, у випадках звернення з адміністративними позовами чи зверненнями органами Держаної податкової служби України. У такому спорі може йтися про захист права держави на отримання податкових зобов'язань, зокрема у справах про стягнення податкового боргу, який платник податків самостійно не сплачує.

При розкритті змісту суб'єктного складу, як родовоспільної риси типових та зразкових справ, доречно констатувати, що В. В. Кравченко обов'язковою стороною в адміністративно-правових відносинах вважає орган державної влади, наділений управлінськими функціями. При цьому, відносини між органами місцевого самоврядування та громадянами, юридичними особами, на думку багатьох науковців, не підпадають під категорію «адміністративні правовідносини» [331, с. 7]. Цілком прийнятною є позиція щодо

330 Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми і перспективи. Харків: Право, 2007. 64 с.

331 Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посібник. В.В Кравченко, М.В. Пітцик. Київ: Арарат-Центр, 2001. 395 с.

обов'язковості ознаки наявності спеціального суб'єкта для визнання спору таким, що виник у межах адміністративних правовідносин, та відповідно, є адміністративним. Однак питання органів місцевого самоврядування, як суб'єктів адміністративних правовідносин, не може бути дискусійним, оскільки статтею 4 КАС України чітко визначено, що до суб'єктів владних повноважень, які є стороною в адміністративній справі, відносяться також і органи місцевого самоврядування.

В. В Квак, надаючи визначення публічно-правового спору, вказував, що це спір з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, в якому одна зі сторін є об'єктом публічно-правового впливу, а інша має публічно-владні повноваження і є носієм правового обов'язку, або в якому обидві сторони наділені публічно-владними повноваженнями [[332], с. 127]. Виділяючи суб'єкта в дефініції поняття спору, очевидним є те, що наявність такого специфічного суб'єкта, а саме органу владних повноважень, є обов'язковою ознакою публічно-правових спорів, які у результаті подання позову до адміністративного суду та відкриття провадження стають адміністративними справами.

А. Є. Фоменко зазначав, що КАС України пропонує вживати категорію «справа адміністративної юрисдикції» – як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, в якому хоча б однією зі сторін виступає суб'єкт владних повноважень, а саме: орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції на підставі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень. Зі змісту наведеного випливає, що

[332] Квак В. В. Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» в законодавчій термінології. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2011. Вип. 7. С. 125–129.

визначальною рисою публічно правового спору, на думку законодавця, є участь у ньому суб'єкта владних повноважень. Водночас дослідник стверджував, що останній може бути стороною цивільного або господарського спору. Аргументовано вчений відзначає, що в адміністративному процесі також вирішуються справи, пов'язані з виборчим процесом або з процесом референдуму. У них сторонами, зазвичай, виступають кандидати на виборні посади, їх довірені особи, партії, місцеві організації партій, ініціативні групи референдуму, засоби масової інформації, їх власники [333, с. 131]. Цілком прийнятною є позиція, що для визначення суб'єкта адміністративного спору, як його спільно-родової риси, наявність органу владних повноважень не є достатнім, оскільки в адміністративному судочинстві розгляду підлягають справи, суб'єкти яких не мають владних повноважень, однак Кодекс адміністративного судочинства прямо передбачає розгляд таких категорій справ за правилами адміністративного судочинства. У такий спосіб, виокремлюючи суб'єкта публічно-правового спору, як рису адміністративних справ, доречно стверджувати про більш широку категорію, аніж органи владних повноважень.

Н. Є. Хлібороб також акцентує, що до юрисдикції адміністративного суду належить чимало категорій публічно-правових спорів, стороною яких є суб'єкти владних повноважень, але такі спори не пов'язані зі здійсненням останніми владних управлінських функцій, наприклад, публічно-правові спори щодо оскарження нормативно-правових актів. У зв'язку з цим, обґрунтовано необхідність удосконалити законодавче визначення суб'єкта владних повноважень, як

333 Фоменко А. Є. Правова природа та сутність адміністративно-правових спорів. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 4. С. 130–137.

учасника публічно-правового спору [334, с. 12]. Отже, може йтися саме про більш узагальненого специфічного суб'єкта адміністративної справи, а не про лише органи владних повноважень, що є досить важливим в аспекті виокремлення суб'єкта типової та зразкової адміністративної справи, як їх характерної родово-спільної риси. Такий висновок випливає зі специфіки регулювання підсудності справ адміністративним судам.

Діюча редакція КАС України дає підстави до ознак публічно-правових спорів, які підлягають розгляду у порядку адміністративного судочинства, віднести не лише участь спеціального суб'єкта (перелік яких знову ж таки вдалося законодавцю деталізувати, виділивши такі три категорії, як, по-перше, суб'єкт, який виконує публічно-владні управлінські функції; по-друге, суб'єкт, який надає адміністративні послуги; по-третє, суб'єкт виборчого процесу, а й встановлює відповідні спеціальні підстави оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких суб'єктів [335, с. 114]. У такий спосіб, в адміністративній справі доцільно розглядати три види суб'єктів, що значно розширює розуміння відповідної родово-спільної ознаки типових та зразкових адміністративних справ. З огляду на це, вдалим є визначення М. Г. Кобилянського, який вказує, що адміністративний суб'єкт – суб'єкт публічного права, який має адміністративну процесуальну правосуб'єктність вступати у відносини адміністративного судочинства, з метою вирішення публічно-

334 Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Наталія Євгенівна Хлібороб; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2012. 22 с.

335 Булгаков О. С. Адміністративні спори у сфері публічної служби: поняття, підстави виникнення та види. Європейські перспективи. 2017. Вип. 3. С. 111–115.

правового спору, предмет якого стосується діяльності щодо реалізації публічного інтересу [336, с. 7]. Це визначення дає підстави віднести до однієї категорії одразу декілька видів суб'єктів адміністративної справи та цілком охопити їх специфічні ознаки.

У зв'язку з цим, можна зробити висновок, що обов'язковою рисою публічно-правового спору, яким за своєю природою є як типові, так і зразкові справи, – є наявність спеціального суб'єкта, яким у такому разі, може виступати орган, який виконує управлінські функції у публічних правовідносинах, або надає адміністративні функції, або є суб'єктом виборчого процесу.

Крім того, необхідно звернути увагу на можливий безпосередній прояв порушення прав однієї зі сторін, за поновленням яких подається адміністративний позов. Н. Є. Хлібороб вказує, що предметом публічно-правового спору є рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а також адміністративні договори [337, с. 12]. Винятковість суб'єкта владних повноважень, як особи, чиї рішення чи дії стали предметом розгляду справи компетентним органом, не є прийнятною, оскільки адміністративне судочинство допускає розгляд справ за участі інших суб'єктів. Враховуючи те, що адміністративна справа, зокрема типова чи зразкова, є безпосереднім проявом публічно-правового спору в адміністративному судочинстві, можна зробити висновок, що предметом розгляду у відповідній справі є ок-

336 Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. М. Г. Кобилянський. Київ, 2014. 20 с.

337 Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Наталія Євгенівна Хлібороб; Національний університет "Львівська політехніка". Львів, 2012. 22 с.

ремі рішення, дії чи бездіяльність спеціального адміністративного суб'єкту.

О. А. Веденяпін відзначає, що загалом предметом публічно-правового спору можна визначити законність правозастосовного акту. Поряд з тим, окремі публічно-правові спори можуть мати своїм предметом також законність нормативного акту в тих випадках, коли особа оскаржує не конкретне рішення індивідуального характеру, а нормативний акт, яким керувався уповноважений законом суб'єкт при прийнятті такого рішення. Досить часто зустрічаються спори, де особа оспорює також право уповноваженого органу на вчинення певних дій. Поряд з тим, у таких випадках обґрунтування відсутності такого права здебільшого не носить самостійного характеру, а є частиною обґрунтування позову загалом про визнання незаконним конкретного рішення, що було пов'язано з такою дією. Отже, предмет публічно-правового спору можливо охарактеризувати як законність правових актів. У більшості випадків – це акти індивідуальної дії, але інколи – це нормативні акти. Крім того, публічно-правовий спір може стосуватися також дій або бездіяльності суб'єкта господарювання [338, с. 116]. Учений досить вдало охарактеризував природу публічно-правового спору, що є основою адміністративної справи. Дії спеціального суб'єкта можуть бути оскаржені в судовому порядку, поряд з тим, такі дії повинні порушувати права чи законні інтереси особи, яка звертається за захистом. За таких умов, важливим є те, що окремі дії здебільшого впливають на права та обов'язки іншої особи у випадку, якщо їх результатом було прийняття окремого правового акту, дія якого поширюється на таку особу.

338 Веденяпін О. А. Елементи публічно-правового спору у сфері господарської діяльності. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. Херсон: Гельветика, 2013. Вип. 3/2013. Т. 1. С. 115–118.

У юридичній літературі акцентовано увагу на те, що розгляд адміністративної справи у суді спрямований насамперед на вирішення спору про право, що виникає з публічно-правових відносин, зазвичай, між фізичною чи юридичною особою приватного права, що не є представником влади, – з однієї сторони, та органом публічної влади, що є носієм владних повноважень – з іншої. Сторони спору починають взаємодію в адміністративному суді тому, що між ними виник публічно-правовий конфлікт із приводу застосування матеріальної норми, тобто з приводу реалізації прав та обов'язків, закріплених цією матеріальною нормою. Отже, права та інтереси (публічні та приватні), обов'язки у публічно-владній сфері, що порушені (невизнані, обмежені) рішеннями (діями, бездіяльністю) суб'єктів публічно-правових відносин, виступають предметом правовідносин, що складаються у ході здійснення адміністративного судочинства. Отже, рішення, дія чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень є предметом адміністративного спору [339, с. 88]. Відповідна позиція розкриває важливі аспекти виникнення самого спору, однак потребує певного корегування, зокрема в частині відзначення винятковості суб'єкту владних повноважень, як однієї зі сторін адміністративно-правового спору.

Деякі вчені відзначають, що предметом публічно-правового спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які порушують чи потенційно можуть порушити права, свободи та законні інтереси фізичних чи юридичних осіб приватного права, які є протилежною стороною спірних відносин [340, с. 140]. Однак, у даному підході

339 Ковбасюк В. Характеристика об'єкта правовідносин у сфері адміністративного судочинства. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 3. С. 85–89.

340 Гарильців М., Лук'янова Г. Поняття та юридична природа спорів, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства. Підприємство,

не досить вдало визначено другу сторону публічно-правового спору. Так, дослідниками було упущено можливість подання позову суб'єктом владних повноважень до суб'єкту владних повноважень щодо розмежування їх компетенцій. Компентенційні спори усувають можливість перебування однією зі сторін – суб'єкта приватного права, однак такі спори, безперечно є публічно-правовими, та розглядаються як адміністративні справи, відповідними судовими органами.

З огляду на це, можна стверджувати, що однією з рис адміністративних справ, зокрема типових та зразкових, є предмет відповідної справи, який потрібно розуміти як рішення, дія або бездіяльність спеціального суб'єкта.

У зв'язку з цим, необхідно виділити такі родово-спільні риси типових та зразкових справ:

1) спрямованість на вирішення спору (конфлікту) у межах адміністративного-правових відносин;

2) наявність спеціального суб'єкту, як сторони у справі;

3) наявність спеціального предмету розгляду справи.

Спрямованість на вирішення спору (конфлікту) у межах адміністративного-правових відносин проявляється через сутність та мету звернення особи з позовом до адміністративного суду, а саме необхідність захисту її порушених прав та законних інтересів. У такому разі, мета звернення особи з повозом корелюється із завданням адміністративного судочинства загалом, яке визначене у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, та є справедливим, неупередженим та своєчасним вирішенням судом спорів у сфері публічно-правових відносин, з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

господарство і право: науково-практичний юридичний журнал. 2019. № 5. С. 136–141.

У такий спосіб, окрема адміністративна справа є тим життєвим випадком, який потребує розгляду адміністративним судом. Необхідно також усвідомлювати, що статусу адміністративної справи цей випадок отримує з моменту подання особою відповідного позову та відкриття провадження у справі. З цього моменту адміністративна справа, зокрема типова і зразкова, наділяються згаданою вище рисою спрямованості на вирішення спору.

При цьому, обов'язковим елементом відповідної риси має бути той факт, що спір виник у межах адміністративних правовідносин, тобто у межах суспільних відносин, які виникли у сфері державного управління, між особами, які є носіями прав та обов'язків, які урегульовані нормами адміністративного права. При цьому, для коректного визначення необхідного виду правовідносин, важливим є те, щоб спір щодо порушеного права виникав не просто між суб'єктами, які наділені окремими правами чи обов'язками у межах адміністративної компетенції, але і сам спір виникав у процесі реалізації такими суб'єктами відповідних прав та обов'язків, на підставі приписів адміністративно-правових норм. Спір у межах інших правовідносин, підлягатиме розгляду іншими уповноваженими органами, зокрема судами інших юрисдикцій, а оскільки інститут зразкових та типових справ є частиною лише адміністративного судочинства, правова природа спору є очевидним та обов'язковим елементом відповідної категорії справ загалом, а також такої їх риси, як спрямованість на вирішення спору.

Результатом відповідного вирішення спору можна назвати узгодження адміністративним судом прав та обов'язків сторін спору, а також створення необхідних умов для того, щоб особа, чиї права чи законні інтереси були порушені, могла реалізувати такі права, відтак суди створюють гарантії виконання обов'язків іншою стороною, зокрема, шляхом застосування примусу.

Наявність спеціального суб'єкту, як сторони у справі проявляється у тому, що для адміністративних справ, зокрема для зразкових та типових, визначальним є необхідність віднесення спору до категорії публічно-правових, що передбачає наявність спеціального суб'єкта.

Так, стаття 4 КАС України, надаючи визначення публічно-правовим спорам, основний акцент робить саме на тому, що однією зі сторін спору повинна бути особа, яка здійснює публічно-управлінські функції, особа, яка надає адміністративні послуги, або особа, яка є суб'єктом виборчого процесу чи процесу референдуму. Важливим аспектом є не просто його юридичний статус та належність до вищенаведених категорій суб'єктів, але і здійснення таким суб'єктом своїх повноважень, що і стало предметом публічно-правового спору. Тобто, відповідна риса адміністративних справ характеризується не лише пасивною наявністю спеціального суб'єкта, але і обов'язковою наявністю порушення таким суб'єктом порядку виконання ним своїх обов'язків чи реалізації закріплених за ним прав. Лише за сукупності відповідних фактів, може йтися про можливість віднесення такого суб'єкта та спору за його участі, до категорії публічно-правових та розгляду його за правилами адміністративної юрисдикції.

Отже, очевидним є те, що стороною у зразкових та типових справах обов'язково повинен бути один з наведених суб'єктів. За інших умов, спір не буде кваліфіковано як публічно-правовий, що виводить його з юрисдикції адміністративного судочинства, що натомість унеможливлює застосування інституту зразкових та типових справ з метою його вирішення.

Наявність спеціального предмету розгляду справи – такою рисою адміністративних справ, зокрема типових та зразкових, є рішення, дія або бездіяльність спеціального суб'єкта, що є збірною категорією для об'єднання суб'єктів

владних повноважень, виборчого процесу, сторін адміністративних договорів. При цьому, рішення спеціального суб'єкта можливо розуміти не тільки як акт індивідуальної дії, який видається уповноваженим органом та направлений на регулювання прав та обов'язків окремої особи, але і як нормативно-правовий акт, який поширює свою дію на невизначене коло осіб. Поряд з тим, особи, чиї права та інтереси порушуються відповідним нормативним актом, можуть звернутися до адміністративного суду з вимогою про скасування відповідного нормативно-правового акту.

Поряд із рішеннями, дії та бездіяльність спеціального суб'єкта можуть бути оскаржені в судовому порядку. Однак, дії або бездіяльність повинні порушувати права чи законні інтереси особи, яка звертається за захистом. Окремі дії здебільшого впливають на права та обов'язки іншої особи у випадку, якщо їх результатом було прийняття окремого правового акту, дія якого поширюється на таку особу.

Предметом адміністративних справ можуть бути компентенційні спори між суб'єктами владних повноважень, що унеможливлює перебування однією зі сторін – суб'єкта приватного права, однак такі спори, безперечно, є публічно-правовими, та розглядаються як адміністративні справи відповідними судовими органами.

Отже, права та інтереси (публічні та приватні), обов'язки у публічно-владній сфері, що порушені (невизнані, обмежені) рішеннями (діями, бездіяльністю) суб'єктів публічно-правових відносин виступають предметом правовідносин, що складаються у ході здійснення адміністративного судочинства.

Відповідно до положень ст. 4 КАС України, 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 у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги, а зразкова адміністративна справа є типовою адміністративною справа, прийнятою до провадження Верховним Судом, як судом першої інстанції, для постановлення зразкового рішення [341]. У такий спосіб, цілком логічним є висновок, що оскільки зразкова справа є типовою, то до специфічно-спільних рис необхідно віднести ті риси, що є притаманними типовим адміністративним справам та зразковим справам, як типовим.

Розглядаючи риси типових адміністративних справ, необхідно згадати роботу Н. В. Шелевер, де відзначено, що ознаками типової адміністративної справи є, зокрема, те, що: 1) відповідачем у цій справі є винятково один і той самий суб'єкт владних повноважень або ж його відокремлені підрозділи (тобто, орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, а також інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг); 2) спір у цій справі виник з аналогічних підстав; 3) такі суспільні відносини регулюються одними й тими самими нормами права; 4) позивачами у таких справах заявлено аналогічні позовні вимоги [342, с. 289]. Наведені ознаки типових справ повністю відповідають нормативному визначенню цієї категорії справ, що вказує на те, що цей пе-

---

341 Про вибори народних депутатів України. Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061–17/ed20191018 (дата звернення 01.12.2019).

342 Зразкові та типові справи новела в адміністративному судочинстві. Шелевер Наталія Василівна. Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород). Ужгородський національний університет; За заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород: РІК-У, 2019. 372 с.

релік є цілком правильний. Подібні ознаки також виокремлює і Верховний Суд.

Так, Верховний Суд у рішенні від 04.04.2018 р. № 822/524/18 казав, що ознаками відповідної типової справи є: а) позивач – особа, яка займає (або займала) посаду держслужби та якій встановлена інвалідність; б) відповідач – територіальний орган Пенсійного фонду України; в) предмет спору – вимога зобов'язати відповідача призначити пенсію з інвалідності державного службовця відповідно до ст. 37 Закону України від 16.12.1993 р. № 3723 «Про державну службу» [343]. У рішенні від 16.05.2019 р. у справі № 620/4218/18, Верховний Суд відніс до ознак типової справи: позивача, відповідача, підстави спору, предмет спору, відносини, що регулюються одними нормами права, а також аналогічні вимоги, що було заявлено позивачами [344]. Аналізуючи наведені Верховним Судом переліки ознак типової справи, необхідно зазначити, що крім наведених вище, також виділяється питання характеристики позивача, виокремлення якого, на думку Верховного Суду, є важливим для встановлення обов'язкових ознак типових справ.

Вищенаведені ознаки, з практичного погляду, є тими рисами справ, що дають змогу виділити окрему групу типових справ з-поміж інших адміністративних справ. Тобто, саме завдяки наявності відповідних ознак, можливо визначити специфіку окремої групи типових справ, які вирішуються у порядку постановлення Верховним Судом зразкового рішення.

---

343 Рішення Верховного Суду від 04.04.2018 № № 822/524/18 (№ Пз/9901/23/18) щодо переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkove_822_524_18 (дата звернення 13.09.2019).

344 Рішення Верховного Суду від 16.05.2019 № Пз/9901/4/19 (№ 620/4218/18) щодо грошової компенсації за невикористану додаткову відпустку військовослужбовцям у період мобілізації. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_4_19_rishenna (дата звернення 02.09.2019).

Водночас, враховуючи, що зразкова справа за своєю природою є однією із групи типових справ, очевидним є те, що відповідні риси, що притаманні цій групі типових справ, будуть притаманні і зразковій справі, тобто будуть спільними для них.

У попередніх розділах були досліджені ознаки типових та зразкових справ, як окремих інститутів адміністративного судочинства, на підставі чого, серед ознак типових справ, стало можливим виокремити такі: 1) подібність характеристик позивачів (яка дає змогу виокремити групу позивачів, чиї справи будуть типовими, та виражається в окремому правовому статусі особи, яка звернулася до суду за захистом своїх порушених прав); 2) ідентичність відповідача (на стороні відповідача повинен бути один суб'єкт владних повноважень, або його відокремлений чи структурний підрозділ); 3) аналогічність підстав позову (орган владних повноважень повинен аналогічно неправильно тлумачити норму права або дотриматись аналогічно неправомірної поведінки); 4) єдність правового регулювання (суспільні відносини повинні регулюватись одними і тими самим нормами права, тобто в межах одних правовідносин); 5) аналогічність позовних вимог (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ, тобто заявити вимоги щодо поновлення своїх порушених прав у аналогічний спосіб).

Проведений порівняльний аналіз цих ознак типових справ із ознаками зразкових справ вказує, що їх зміст цілком співпадає із критеріями визначення такої ознаки зразкових справ, як типовість. У такий спосіб, очевидним є суттєвий взаємозв'язок змісту досліджуваних інститутів адміністративного судочинства, наявність якого дає підстави відзначити, що специфічно-спільними рисами типових та зразкових справ є:

1) аналогічність характеристик позивача (позивачі в типових справах можуть мати специфічні ознаки, які дозволя-

ють об'єднати їх публічно-правові спори в одну групу типових справ);

2) одноособовість відповідача (відповідач у типових та зразкових є одним органом владних повноважень, при цьому, допускається об'єднання до однієї групи типових справ публічно-правових спорів із різними структурними підрозділами одного органу);

3) аналогічність підстав позову (відповідач у типових справах порушив право позивачів в аналогічний спосіб);

4) однаковість правового підґрунтя (права позивачів були порушені у межах подібних правовідносин, які регулюються одними і тими самими нормами законодавства);

5) аналогічність способу захисту (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ, тобто заявити вимоги щодо поновлення своїх порушених прав у аналогічний спосіб).

Ознаку аналогічності характеристик позивача можна пояснити наступним чином. Відповідно до норм чинного законодавства, можна виділити три категорії позивачів, ними в адміністративній справі можуть бути: 1) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, фізичні особи; 2) підприємства, установи, організації, юридичні особи, що не є суб'єктом владних повноважень; 3) органи державної влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, суб'єкти владних повноважень [345, с. 819]. Поряд з тим, віднесення до однієї з вищенаведених груп позивача не є достатнім для встановлення позивача, як критерію типовості зразкових адміністративних справ. У характеристиках позивачів

345 Ситніков, О. Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві. О. Ф. Ситніков. Форум права. 2012. № 4. С. 819–823.

можуть виділятися більш специфічні ознаки, з метою виокремлення із більш загальних категорій – окремих. Такою характеристикою може слугувати правовий статус особи, який дозволив особі вступити у правовідносини, у межах яких його права були порушені, а у межах вирішення спору, дасть змогу виокремити кваліфікувати справу як типову, з подальшим застосуванням висновків Верховного Суду, викладених у рішенні у зразковій справі.

Одноособовість відповідача полягає у тому, що зважаючи на формулювання визначення типових справ, відповідачем у типових справах є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи, що в кореляції із визначенням суб'єкта владних повноважень, тобто органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадової чи службової особи, іншого суб'єкту при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг, дає чітке розуміння характеристик сторони відповідача у типовій справі. Зокрема, важливими є дві умови – відповідачем може бути лише суб'єкт владних повноважень, тобто органи чи особи, які здійснюють публічно-владні управлінські функції, а в окремій групі типових справ позови повинні бути направлені до одного і того самого органу чи його структурних підрозділів. Тобто, типовими справи будуть лише за умови, що позови направлені саме до одного суб'єкта владних повноважень або його структурних підрозділів, що є обов'язковою кваліфікаційною ознакою типових справ.

Аналогічність підстав позову полягає у тому, що підставою позову є юридичні факти, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. Ці факти свідчать про виникнення між сторонами певних правовідносин та про спірний характер останніх, порушення прав тієї зі сторін цих відносин, яка пред'явила

позов [346, с. 518]. А. В. Бречко під підставою (підставами) адміністративного позову розуміє обставини справи (юридичні факти) і норми права, які у своїй сукупності дають право особі звернутися до суду відповідної інстанції з вимогами до іншої особи [347, с. 369]. Наведені вище позиції учених щодо визначення підстав позову, які потрібно розуміти як певні юридичні факти, які мають окремі правові наслідки та можуть бути підставою для виникнення, припинення чи зміни правовідносин, є цілком прийнятними.

Однаковість правового підґрунтя варто пояснити наступним чином. Для розкриття природи відповідних фактів, які є підставами для звернення до суду, доцільно згадати роботу Б. В. Богдана, який залежно від підстав адміністративного спору, виділяє: спори, які виникають через неправильне тлумачення норм та спори, які виникають через застосування або незастосування норми права [348, с. 92]. Оскільки типовими адміністративними справами є спори, які виникають з аналогічних підстав, можна зробити висновок, що відповідач у типових справах порушив право позивачів в аналогічний спосіб шляхом неправильного тлумачення норм або через аналогічне застосування чи незастосування норми права, що є аналогічними юридичними фактами, які надали особам право звернутися до суду з вимогою про поновлення її порушених прав.

Риса однаковості правового підґрунтя у контексті типових справ, якими також за правовою природою є і зразкові, полягає у поширенні на правовідносини, у яких виник спір,

---

346 Курс цивільного процесу: підручник. В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін.; за ред. В. В. Комарова. Харків: Право, 2011. 1352 с.

347 Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. А. В. Бречко. Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 2. С. 366–372.

348 Предмет оскарження в податкових спорах. Б. В. Богдан. Правове регулювання економіки. 2015. № 15. С. 87–96.

одних і тих самих норм законодавства. Ця ознака передбачає як аналогічність самих правовідносин, які виникли між позивачем та відповідачем, так і забезпечення однаковості наданих сторонам у справі можливостей щодо застосування правових норм. При цьому, для встановлення такої риси, можуть бути як конкретизація окремих статей нормативно-правового акту, які врегульовують спірні правовідносини, так і нормативний акт чи їх комплекс загалом.

Фактично, як позивачі, так і відповідачі повинні мати однаковий обсяг прав та обов'язків у межах окремих правовідносин. Відтак вбачається тісний взаємозв'язок цієї риси із ознакою характеристики позивача, яка передбачає встановлення конкретного правового статусу особи, яка звертається до суду із позовом, який поміж іншого, характеризується наданням особі певного обсягу прав.

Риса аналогічності способу захисту кореспондує із таким елементом позову, як його предмет. Натомість, відзначається, що предметом адміністративного позову є матеріально-правова вимога, яку позивач, прагнучи захистити свої права, заявляє до суду. Ця вимога має відповідати способам захисту прав, встановленим у законодавстві [349, с. 96]. Отже, риса аналогічності способу захисту характеризується обранням позивачами однакових способів захисту своїх порушених прав. Відтак, якщо особи, за аналогічного порушення одним органом, звертаються до суду, однак одна лише з вимогою про скасування неправомірного акту, а інша – з вимогою про відшкодування шкоди, завданої таким актом, то відповідні справи не будуть типовими, відповідно, зразкове рішення в одній із них не буде впливати на інше в порядку застосування інституту зразкових адміністративних справ.

---

349 Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 4. С. 90–98.

Поряд із цим, зразкові справи не повною мірою характеризуються тими самими рисами, що і типові, що дає підстави стверджувати про відмінні між цими категоріями справ риси. У такий самий спосіб, типові справи мають ознаки, що не є характерними для зразкових. Такий висновок можна зробити, зважаючи на проведений аналіз ознак відповідних категорій справ у попередніх розділах. Поряд з тим, у межах дослідження співвідношення відмінних рис зразкових та типових справ, доцільно розглянути не просто риси, які є відмінними, а визначити взаємопов'язані риси, що мають подібну правову природу, однак характеризуються через різний прояв для кожної із наведених категорій справ. Проведений аналіз статей 290 та 291 КАС України вказує на те, що основними відмінними рисами між зразковими та типовими справами, що мають взаємопов'язану правову природу, є прецедентність і різноінстанційна підсудність.

Фактично, судове рішення у зразковій справі є прикладом для вирішення аналогічних справ у майюутьному. Так, згідно з ч. 3 ст. 291 КАС України, при ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи [350]. У такий спосіб, зразкова справа вміщує певне правило, згідно з яким суди вирішують типові справи, що вказує на її прецедентовмісність.

Такий висновок також підтверджується тим, що суди, згідно з ч. 5 ст. 242 КАС України, при виборі і застосуванні норми права, до спірних правовідносин зараховують висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах

350 Про вибори народних депутатів України. Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061–17/ed20191018 (дата звернення 01.12.2019).

Верховного Суду [351]. Водночас лише при вирішенні спірних питань у межах процедури розгляду типових справ, незастосування висновків Верховного Суду є підставою для касаційного оскарження, що вказує на їх обов'язковість для судів першої та другої інстанцій, якщо в їх провадженні є типова справа. Отже, за рисою прецедентності, типові справи є прецедентно-застосовними, тобто такими, при розгляді яких повинен бути застосований висновок Верховного Суду, викладений у рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

Частиною 1 статті 290 КАС України передбачено, що у випадку, якщо провадженні одного або 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 [352]. Натомість, відповідно до вимог ст. 4 КАС України, адміністративний суд – це суд, до компетенції якого цим Кодексом віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ [353]. У такий спосіб, можна зробити висновок, що судом, який вирішує питання про можливість передачі Верховному Суду на розгляд типової справи, як зразкової, є суд, до компетенції якого відноситься розгляд окремих справ, зокрема тих, що кваліфіковані ним, як типові.

---

351 Про вибори народних депутатів України. Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061–17/ed20191018 (дата звернення 01.12.2019).

352 Про вибори народних депутатів України. Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061–17/ed20191018 (дата звернення 01.12.2019).

353 Про вибори народних депутатів України. Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061–17/ed20191018 (дата звернення 01.12.2019).

Згідно з загальним правилом, визначення інстанційної компетенції, що передбачене ст. 22 КАС України, місцеві адміністративні суди вирішують адміністративні справи, як суди першої інстанції, крім випадків, визначених частинами 2-4 цієї статті [354]. До таких випадків належать оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб, також справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, а також спори за участю суб'єктів владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, спори у яких розглядають суди апеляційної інстанції, як суди першої. Водночас, і Верховному Суду, як суду першої інстанції, підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи за позовом про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Частиною 1 статті 290 КАС України не визначено обмежень щодо інстанції суду, який передає справу на розгляд Верховного Суду, тобто такими судами можуть бути ті, що переглядають рішення, прийняті наведеними вище судами.

Тобто, судами, які передають типову справу на розгляд Верховного Суду, можуть бути суди першої та апеляційної інстанцій, або Верховний Суд. Ці самі суди, у випадку зупинення провадження в інших типових справах, відновлюють

354 Про вибори народних депутатів України. Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061–17/ed20191018 (дата звернення 01.12.2019).

його та ухвалюють рішення в них. Отже, судами, які розглядають типові справи, можуть бути адміністративні суди будь-якої інстанції. Натомість, враховуючи положення ч. 1 ст. 290 КАС України, єдиним судом, який розглядає зразкову справу, є Верховний Суд.

Отже, враховуючи висновки, які вдалося зробити в результаті наведеного дослідження, необхідне зазначити, що співвідношення типових та зразкових справ яскраво характеризується через наявність спільних та відмінних рис, що пов'язане зі спільною правовою природою відповідних інститутів адміністративного судочинства.

Зокрема, належність як зразкових, так і типових справ до категорії адміністративних справ дає підстави зробити висновок про наявність у них рис, характерних саме для цієї категорії судових справ, а саме спрямованість на вирішення спору (конфлікту) у межах адміністративного-правових відносин, наявність спеціального суб'єкту, як сторони у справі, наявність спеціального предмету розгляду справи. Відповідні риси дозволяють встановити взаємозв'язок типових та зразкових справ загалом із адміністративним судочинством, фактично визначаючи юрисдикцію вирішення відповідних спорів.

Поряд з тим, зразкові та типові справи є особливими правовими інститутами, що мають власні риси, які дають змогу відокремити їх від інших категорій адміністративних справ. До таких специфічно-спільних рис було віднесено аналогічність характеристик позивача, одноособовість відповідача, аналогічність підстав позову, однаковість правового підґрунтя та аналогічність способу захисту. Практична необхідність виокремлення наведеного переліку ознак полягає у виявленні належності окремого публічно-правового спору до категорії типової та зразкової справи, з метою застосування нового для адміністративного судочинства порядку розгляду таких справ.

Незважаючи на тісний взаємозв'язок типових та зразкових справ, було визначено такі відмінні риси, як прецедентність та різноінстанційна підсудність. Ознака прецедентності розкривається в типових та зразкових справах по-різному: типові є прецедентно-застосовними, тоді як зразкові – прецедентовмісні, тобто розмежовуються залежно від того, чи для вирішення спору застосовується висновок Верховного Суду в іншій справі, чи рішення за результатом розгляду справи є прикладом для вирішення інших справ. Зміст різноінстанційної підсудності полягає у належності справи до розгляду Верховним Судом чи будь-яким іншим адміністративним судом.

Встановлено, що активне використання відповідних інститутів адміністративного судочинства дасть змогу створити єдину та обґрунтовану судову практику, а також дозволить більш ефективно використовувати ресурси судової гілки влади. Однак, враховуючи недостатність наукових досліджень зразкових та типових справ, актуальність їх подальшого проведення є вкрай високою, оскільки вони сприятимуть виявленню можливих проблем практичної реалізації даних інститутів, максимальному удосконаленню наявного правового регулювання, з метою найбільш якісного застосування зразкових адміністративних справ як для ефективного поновлення порушених прав осіб, так і врахування інтересів держави щодо недопущення зловживання такими особами своїми правами.

4.2 Проблеми співвідношення зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві та шляхи їх вирішення

Зважаючи на новизну інституту зразкових та типових справ, у науковому колі ще не сформовані позиції вчених щодо наявності конкретних правових проблем наведених категорій справ. Практика судового правозастосування та розг-

ляду адміністративних справ за правилами, передбаченими для типових і зразкових, також поки що не набула достатньої кількості для глибокого аналізу та виявлення можливих проблем, вирішення яких дасть змогу підвищити ефективність відповідних правових інститутів.

Аналіз проблематики типових та зразкових справ крізь призму їх співвідношення, тобто з урахуванням наявності нерозривного взаємозв'язку, дасть змогу більш комплексно вирішити питання, пов'язані з наявністю низки прогалин його нормативного регулювання та недосконалістю окремих правових норм, що має важливе значення для вирішення проблем практичного застосування відповідного правового регулювання: поширення можливості застосування порядку розгляду на значний за предметом розгляду обсяг адміністративних справ та належного розподілу справ між різними ланками судів адміністративної юрисдикції, з метою недопущення неправомірних відмов судами у розгляді справ за вказаною процедурою, що в результаті може призвести до додаткового порушення прав осіб на справедливий суд та ефективний захист їх прав та законних інтересів.

Проблематика співвідношення типових та зразкових справ не стала предметом суттєвих наукових досліджень, однак дотичні питання розглядали у своїх працях, зокрема, такі вчені: М. Й. Бару, І. О. Богомазова, В. В. Гордєєв, М. А. Гурвич, І. П. Жигалін, В. В. Лазарєв, Т. В. Кашанина, В. П. Кашепов, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, В. В. Комаров, Р. О. Куйбіда, О. О. Малиновський, К. І. Малишев, М. М. Михеєнко, Г. В. Мойсеєнко, Ю. К. Осипов, О. Ю. Осадчий, М. І. Панов, Т. Є. Руденко, М. С. Строгович, В. Ф. Тараненко, С. М. Черноус, С. Д. Шапченко, М. С. Шакарян, Ю. С. Шемшученко, М. Й. Штефан.

Загалом, співвідношення розглядається як взаємне відношення, взаємний зв'язок, взаємна залежність різних вели-

чин, предметів, явищ [355, с. 516]. Взаємне відношення є взаємним проявом певних особливостей внаслідок взаємозв'язку, взаємодії [356, с. 346]. У такий спосіб, розглядати проблематику співвідношення зразкових справ доцільно через вияви проблемних аспектів під час прояву саме взаємних особливостей внаслідок взаємозв'язку та взаємодії цих інститутів.

Однією із рис типових та зразкових справ є різноінстанційна підсудність, яка, натомість, має низку проблем, які є важливими для вирішення.

Підсудність справ належному суду визначається правовими нормами, що дають підстави розмежовувати компетенцію щодо розгляду адміністративних справ між відповідними ланками судової системи та між адміністративними судами однієї ланки. Правила підсудності визначають послідовність дій особи, необхідних для обрання компетентного адміністративного суду для розгляду і вирішення справи [357, с. 91]. Фактично, під підсудністю справи розуміють такі якості (ознаки, особливості) справи, за якими вирішують питання про те, в якому саме суді має розглядатися справа [358, с. 91].

Натомість, І. Б. Коліушко під «підсудністю адміністративних справ розуміє коло адміністративних справ, які може

355 Словник української мови: [в 11 т.]. АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 9: С / ред. тому: І. С. Назарова [та ін.]. 1978. 916 с.

356 Словник української мови: [в 11 т.]. [АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні]; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 1: А-В / ред. тому: П. Й. Горецький [та ін.]. 1970. XXVII, 799 с.

357 Осадчий А. Ю. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми держави і права. 2007. № 43. С. 90–94.

358 Осадчий А. Ю. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми держави і права. 2007. № 43. С. 90–94.

вирішувати кожен конкретний адміністративний суд» [359, с. 77]. Тобто, для спрощення практичного застосування, вважається, що визначити підсудність справи означає з'ясувати, в якому із численних адміністративних судів, залежно від певних ознак справи, повинна бути розглянута певна справа [360, с. 77].

Під визначенням підсудності конкретному суду потрібно розуміти встановлення адміністративних справ, які можуть бути розглянуті в цьому адміністративному суді. У контексті цього, обґрунтованою є думка М. С. Строговича, який вважає, що «підсудність є ознакою (властивість) не суду, а справи і тому доречніше говорити: «підсудність (такої-то) справи (такому-то) суду» [361, с. 145]. Тобто питання полягає у визначенні тих юридичних ознак адміністративної справи, наявність яких дає змогу на підставі закону, визначити суд, уповноважений розглядати та вирішувати по суті відповідний адміністративний спір.

Поряд з тим, діюча редакція КАС України передбачає низку неузгодженостей, що може призвести до неправильного правозастосування норм, зокрема в частині кваліфікації можливості застосування до справ, які мають ознаки типовості, порядку їх розгляду, передбаченого для типових та зразкових справ. Тобто, проблемним питанням є можливість уповноваження суду кваліфікувати адміністративну справу будь-якої категорії публічно-правових спорів, як типову, у випадку наявності у неї встановлених законодавством ознак типовості, та розглядати її у відповідному порядку. Фактично, це питання зводиться до того, чи будь-який публічно-

---

359 Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 146 с.

360 Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 146 с.

361 Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. Москва: Изд. Акад. наук СССР, 1958. 704 с.

правовий спір є підсудним адміністративному суду в порядку розгляду типових справ.

Отже, першою проблемою правового регулювання типових та зразкових справ є занадто широкий спектр допустимих адміністративних справ до розгляду в порядку, передбаченому для типових та зразкових.

Стаття 19 КАС України передбачає 15 публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Водночас, ч. 1 ст. 290 КАС України передбачено, що якщо у провадженні одного або 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. Аналіз даної норми дає підстави зробити висновок, що положення ст. 290 КАС України не встановлюють жодних обмежень щодо предметної підсудності справ, з метою їх кваліфікації, як типових. Вимоги щодо встановлення справ, як типових, визначені ст. 4 КАС України, яка лише встановлює загальну предметну підсудність справ, а саме кваліфікації, як адміністративних справ. Тобто, будь-які справи, які передбачені статтею 19 КАС України, за умови наявності ознак типовості, передбачених статтею 4 КАС України, можуть розглядатися в порядку статті 290 КАС України.

У такому разі, обмеженням може розглядатися лише встановлена вимога щодо відповідача у справі, яким повинен бути суб'єкт владних повноважень. Відповідно, справи за зверненнями органів владних повноважень до суду, не можуть визнаватися типовими справами.

Водночас, згідно зі ст. 4 КАС України, суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінсь-

ких функцій на підставі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [362]. Натомість, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», Центральна виборча комісія є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України, і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та у межах, встановлених цим та іншими законами України [363]. У такий спосіб, позови до Центральної виборчої комісії можуть розглядатися саме як позови до суб'єкту владних повноважень, а не як окремий вид публічно-правових спорів, передбачений статтею 19 КАС України, а саме спір щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Тобто, зважаючи на аналіз вищенаведених норм, цілком логічним є висновок, що справи за позовами до Центральної виборчої комісії можуть бути кваліфіковані, як типові.

Однак, відповідно до вимог ч. 3 ст. 273 КАС України, рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму, оскаржуються до Верховного Суду [364]. У

---

362 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

363 Про Центральну виборчу комісію. Закон України від 30.06.2004 № 1932-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932–15 (дата звернення 01.12.2019).

364 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

такому разі, вбачається перша неузгодженість вимог чинного законодавства, яке стосується питання співвідношення порядку вирішення типових і зразкових справ, а також справ за позовами до Центральної виборчої комісії. У контексті цього, доречно акцентувати, що відповідно до положень ч. 1 ст. 290 КАС України, у провадженні одного або 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 [365]. Водночас, відповідно до ст. 4 КАС України, адміністративним судом є суд, до компетенції якого цим Кодексом віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ [366]. Отже, оскільки розгляд справ про оскарження результатів виборів відноситься до компетенції Верховного Суду, у такому разі він являється адміністративним судом. Відповідний висновок дає підстави вважати, що за таких умов, Верховний Суд уповноважений звернутися з поданням про розгляд типової справи, як зразкової. Однак, відповідне подання подається до Верховного Суду, як суду першої інстанції. Тобто, КАС України не позбавляє Верховний Суд права на відповідне звернення, відтак одна колегія цілком може звернутись із відповідним поданням для фактичної передачі справи іншій колегії або для затягування розгляду справ. Така неузгодженість законодавчих вимог прямо впливає на виконання Верховним Судом завдання адміністратив-

365 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

366 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

ного судочинства, яке визначається ст. 2 КАС України [367], як справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин, з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, та повинне бути вирішене шляхом прийняття законодавчих змін.

Друге речення ч. 3 ст. 273 КАС України вказує, що усі інші рішення, дії або бездіяльність Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, прийняті у межах виборчого процесу, оскаржуються до апеляційного адміністративного суду в апеляційному окрузі, що включає місто Київ [368]. У такому разі, адміністративним судом, який має право звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд типової справи, як суду першої інстанції, та постановлення зразкового рішення, є Шостий апеляційний адміністративний суд. Водночас, відповідно до вимог ч. 11 ст. 273 КАС України, суд вирішує адміністративні справи, визначені цією статтею, у дводенний строк після надходження позовної заяви. Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли до дня голосування, вирішуються судом у дводенний строк, але не пізніше, ніж за дві години до початку голосування. Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли у день голосування, вирішуються судом до закінчення голосування. Адміністративні справи за позовними заявами, що надійшли у день голосування, але після закінчення голосування, вирішуються судом у дводенний строк після надходження позов-

[367] Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

[368] Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

ної заяви [369]. Тобто, у відповідній категорії справ вбачається значне звуження строків для вирішення справи, а саме з 60 днів з дня відкриття провадження, що передбачено ч. 1 ст. 193 КАС України [370], до 2 днів з моменту надходження позову.

Натомість, ч. 4 ст. 290 КАС України передбачає, що Верховний Суд лише питання про відкриття провадження розглядає протягом 10 днів з дня надходження матеріалів типової справи [371]. У такий спосіб, передача апеляційним судом типової справи за позовом до Центральної виборчої комісії може суттєво затягнути розгляд справ, зокрема, враховуючи можливість зупинення провадження в усіх інших типових справах.

Згідно з ч. 5 ст. 290 КАС України, Верховний Суд вирішує зразкові справи за правилами спрощеного позовного провадження, з урахуванням особливостей, визначених цією статтею [372]. Отже, щодо строку самого розгляду справи, доцільно застосовувати строк, визначений статтею 258 КАС України, а саме обов'язок розглянути справу протягом розумного строку, але не більше шістдесяти днів із дня відкриття провадження у справі [373]. Тобто, загальний строк

369 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

370 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

371 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

372 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

373 Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

розгляду з моменту передачі матеріалів типової справи до Верховного Суду може становити до 70 днів. Необхідно також враховувати можливість апеляційного оскарження прийнятого рішення до Великої палати Верховного Суду, що додаткового збільшує вищезазначений строк.

Відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про вибори народних депутатів України», виборчий процес чергових виборів депутатів розпочинається за дев'яносто днів до дня голосування. Центральна виборча комісія оголошує про початок виборчого процесу не пізніше, як за дев'яносто один день до дня голосування. Строки виборчого процесу позачергових та повторних виборів, згідно з вимогами частин 3 та 5 статті 16 вищезазначеного закону, становить 60 днів [374]. Отже, передача типової справи на розгляд Верховного Суду може мати наслідком не лише невиконання завдання адміністративного судочинства в частині своєчасного розгляду справи, та як результат, несвоєчасне поновлення особи в її правах, але і може поставити під сумнів проведення виборів загалом, навіть у випадку оскарження рішень чи дій Центральної виборчої комісії на початкових стадіях виборчого процесу. З огляду на це, питання можливості розгляду Верховним Судом типових справ за позовами щодо відновлення виборчих прав, є важливою проблемою підсудності відповідних категорій справ Верховному Суду, яка повинна бути вирішена на законодавчому рівні.

Питання неузгодженості строків розгляду справи в загальному порядку та як типової, є справедливим не лише для виборчих справ. Так, зокрема КАС України містить параграф 2 глави 11, який вміщує вимоги до розгляду окремих категорій термінових адміністративних справ. Зокрема,

374 Про вибори народних депутатів України. Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061–17/ed20191018 (дата звернення 01.12.2019).

аналізуючи ч. 1 ст. 268 КАС України, можна зробити висновок, що до термінових справ відносяться ті, порядок розгляду яких передбачений статтями 273–277, 280–283, 285–289 КАС України [375]. Всі справи, визначені відповідними статтями, мають скорочені строки розгляду, та низку особливостей в самому порядку розгляду справ, які пов'язані зі скорочення строків розгляду, зокрема в частині повідомлення сторін, виклику учасників справи, призначення справ до розгляду. Відтак, інститут зразкових та типових справ не може поширюватися на відповідні категорії справ, оскільки може вплинути на ефективний захист прав та законних інтересів, в результаті чого завдання адміністративного судочинства не буде досягнуто.

З огляду на це, термінові справи повинні бути виключені з переліку справ, які підсудні Верховному Суду, в порядку, передбаченому для розгляду типових та зразкових справ, у зв'язку з чим, необхідно ч. 1 ст. 290 КАС України викласти у такій редакції:

«Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, крім справ, порядок розгляду яких передбачений статтями 273–277, 280–283, 285–289 цього Кодексу, 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».

Запропонована редакція ч. 1 ст. 290 КАС України дасть змогу зробити термінові справи непідсудними Верховному Суду в порядку розгляду типових та зразкових справ. Відповідні зміни мають важливе значення, оскільки дозволять ви-

[375] Кодекс адміністративного судочинства України. Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747–15 (дата звернення 01.12.2019).

лучити з КАС України неузгодженості строків розгляду справ, та настання можливих негативних наслідків.

Відповідні зміни також не впливають на виконання завдання інституту зразкових та типових справ, та досягнення мети запровадження такого інституту, оскільки серед завдань запровадження процедури розгляду типових та зразкових справ було формування єдиної практики застосування окремих норм законодавства, з метою ефективного захисту порушених прав та законних інтересів осіб. Поряд з тим, розгляд термінової справи, як типової, може негативно вплинути саме на ефективність поновлення порушених прав особи. Головним питанням віднесення справ до термінових є питання своєчасності поновлення прав особи, яке, враховуючи специфіку відповідних категорій справ, які відносяться до термінових, повинно здійснюватися у найкоротші строки. Водночас, розгляд Верховним Судом відповідних справ у порядку, передбаченому інститутом типових справ, нівелює своєчасне поновлення порушених прав особи, оскільки на момент прийняття рішення поновлення прав може бути неактуальним. З іншого боку, оскаржуючи рішення, яке протягом судового розгляду не набирає чинності, можуть наставати негативні насідки загалом у сфері правовідносин, у межах яких було допущено порушення прав.

Інша проблема підсудності, тобто можливості судами розглядати зразкові та типові адміністративні справи, є надлишкова дискреція, яка пов'язана із необґрунтованим включенням законодавцем оціночних понять у положення норм КАС України, що врегульовують процедуру розгляду відповідних категорій справ.

С. М. Черноус зосереджує увагу на тому, що проблеми, пов'язані з наявністю оціночних понять, обумовлені специфічними логіко-юридичними властивостями оціночних понять права й полягають у проблемах їх конкретизації, тлума-

чення, створення й застосування норм, що їх містять» [376, с. 3]. Таку позицію підтримує й І. П. Жигалін, відзначаючи, що наявність у правовій нормі оціночних понять надає суб'єкту правозастосування можливість вирішити ту чи іншу ситуацію на свій розсуд. Однак, різний рівень правосвідомості осіб, які застосовують закон, як і можливість прояву зловживання наданим їм правом, зумовлює необхідність вирішення питання про межі такого розсуду, під час порушення яких заінтересований суб'єкт мав би шанс добитися скасування прийнятого рішення [377, с. 357]. Водночас, необхідно розуміти, що наявність оціночних понять у законодавчих актах є здебільшого винятком, коли у законодавця відсутня можливість чітко визначити окреме поняття, однак є змога охопити необхідну кількість категорій одним, однак менш визначеним поняттям.

В. В. Лазарєв також вважає, що формулюючи норму з оціночними ознаками, законодавець у такий спосіб бажає піддати її впливу певну групу суспільних відносин, проте через різноманіття відповідних випадків, не може дати їм точного опису [378, с. 11]. Отже, очевидним є те, що наявність оціночного поняття не може вважатися прогалиною законодавства, оскільки це є свідомим кроком, однак їх наявність може призвести до неправильного тлумачення під час правозастосування, що, вочевидь матиме негативні наслідки для сторін.

---

376 Черноус С.М. Оціночні поняття у трудовому праві України: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». С.М. Черноус; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2008. 212 с.

377 Жигалкін І. П. Грубе порушення трудових обов'язків як оціночна категорія трудового права України. Актуальні проблеми держави і права. 2015. Вип. 75. С. 357–364.

378 Лазарев В.В. Применение советского права: монография. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1972. 200 с.

З погляду загальної теорії права, практики правового регулювання та ідеї суворого дотримання законності, чим менше оціночних понять, тим краще, оскільки індивідуальна (суб'єктивна) оцінка може і не співпадати, а інколи і вийти за межі тієї оцінки, яку мав на увазі законодавець, встановлюючи норму, що містить оціночне поняття [379, с. 105]. Враховуючи необхідність чіткого регламентування діяльності судів, зокрема в адміністративному судочинстві, очевидною є виправданість наведеної позиції, оскільки чіткі межі повноважень звужують можливі варіанти порушення прав учасників процесу.

Протилежну думку висловлює М. І. Панов на прикладі кримінального права, вказуючи, що використання оціночних понять є виправданим, оскільки вони надають кримінально-правовому регулюванню більшої гнучкості, повноти, динамічності, що дозволяє кримінальному закону враховувати все різноманіття явищ у їх динаміці і розвитку [380, с. 233]. Очевидно, що правильне застосування закону може бути забезпечено, зокрема, точністю вживаних понять. З огляду на це, використання формально визначених понять є більш виправданим. Однак, це зовсім не усуває можливості використання оціночних понять, а у певних випадках, з урахуванням складності, невизначеності та динамічності окремих явищ, може бути визнано доцільним.

Деякі вчені відзначають, що «оціночне поняття» – це відображене в нормі права положення (припис), у якому закріплені найбільш загальні ознаки, властивості, якості, зв'язки і відносини різних предметів, явищ, дій, процесів, детально не роз'яснене законодавцем, з метою конкретизації шляхом оцінки у процесі застосування права, що дозволить здійснювати у межах зафіксованої в ньому спільності, індивідуальну піднормативну регламе-

379 Бару М.И. Оценочные понятия в трудовом законодательстве. Советское государство и право. 1970. № 7. С. 104–108.

380 Панов М.І. Вибрані наукові праці з проблем правознавства. М.І. Панов; передм. В.П. Тихого. Київ: Ін Юре, 2010. 812 с.

нтацію суспільних відносин [381, с. 8]. Відзначимо визначення, в якому увагу необхідно передусім акцентувати саме на подальше піднормативне регулювання відносин, що означає саме можливе розширення чи розкриття оціночних понять особами, які мають відповідні повноваження, що є прийнятним.

Підтвердженням цієї позиції є праця М. Й. Бару, у якій вказано, що оціночні поняття – це особливий спосіб вираження волі законодавця, що створює умови для зближення правоформуючої та правозастосовної практики. Дослідник виокремлює такі ознаки цих категорій: а) вони не конкретизовані законодавцем чи іншим компетентним органом; б) уточнюються у процесі правозастосовної діяльності; в) надають суб'єкту, який застосовує правову норму, можливість вільної оцінки фактів [382, с. 104]. Тобто, розуміється тлумачення та конкретизація оціночних понять саме уповноваженими органами у межах їх компетенції, що може створити більшу єдність у правозастосуванні.

Однак, проблематика наявності оціночних понять розкривається в іншому контексті. Зокрема, С. Д. Шапченко зазначав, що оціночні поняття кримінального права – це загальні уявлення, що використовуються законодавцем для безпосереднього вираження соціальної значущості в праві, що вносить у такий спосіб у правові норми оціночний момент, у результаті чого застосування цих норм передбачає можливість самостійної оцінки конкретного випадку зі сторони правозастосувачів, і реалізації на її основі індивідуального піднормативного регулювання суспільних відносин [383, с. 12]. Вчений акцентує на самостійному розу-

381 Кашанина Т.В. Оценочные понятия в советском праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. Наук: 12.00.08. Т.В. Кашанина; Свердлов, юрид. ин-т. Санкт-Петербург, 1974. 17 с.

382 Бару М.И. Оценочные понятия в трудовом законодательстве. Советское государство и право. 1970. № 7. С. 104–108.

383 Шапченко С.Д. Оценочные признаки в составах конкретных преступлений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. С.Д. Шапченко; Киев. гос. ун-т им. Т. Г. Шевченко. Київ, 1988. 24 с.

мінні оціночних понять правозастосувачами, з огляду на конкретні обставини. Саме така інтерпретація оціночних понять може мати негативні наслідки у межах правовідносин, які регулюються нормами, які містять оціночні поняття, оскільки неминуче можуть призвести до спорів та конфліктів між позиціями щодо застосування того чи іншого оціночного поняття у контексті окремих правовідносин.

Натомість С. М. Черноус, формулюючи визначення категорії «оціночне поняття», пропонує трактувати їх як «абстрактну думку про властивості, якість і цінність явищ, дій, осіб тощо, яка у формі слів загального вжитку або словосполучень, використана у текстах норм трудового права, характеризує будь-який елемент трудових і тісно пов'язаних із ними відносин, і з огляду на свої логічні особливості, повно й остаточно не конкретизована в жодному нормативному акті як самим нормотворцем, так і уповноваженими ним суб'єктами, остаточна конкретизація якого здійснюється суб'єктом у процесі застосування норми, що містить його в кожному конкретному випадку, обумовлена об'єктивними й суб'єктивними чинниками, внаслідок чого здійснюється індивідуальне піднормативне регулювання трудових відносин» [384, с. 88]. У такий спосіб, виникає можливість дворівневого уточнення оціночних понять – спочатку уповноваженими органами, а потім особами, яку норму із оціночним поняттям використовують. У контексті цього, необхідно зазначити, що відповідна модель може мати місце в правовому полі, однак потребує максимального уточнення оціночного поняття до моменту його трактування особою, оскільки лише у такому разі унеможливлюються діаметрально різні трактування одного і того самого

384 Черноус С.М. Оціночні поняття у трудовому праві України: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». С.М. Черноус; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2008. 212 с.

поняття, що матиме більш позитивний ефект на правозастосуванні окремої норми.

О. О. Малиновський стверджує, що оціночні поняття – це узагальнення явищ і процесів правової дійсності, які фіксуються у законодавстві через вказівку лише на найбільш загальні ознаки явища або процесу. Вчений акцентує, що специфічні притаманні ознаки оціночного поняття у законодавстві відсутні і проявляються як через тлумачення правової норми, так і шляхом різноманітних роз'яснень і уточнень, що надаються судовою практикою і підзаконними актами [385, с. 268]. Однак, така позиція не є прийнятною, оскільки суди, використовуючи окрему норму, також діють у межах правозастосування, викладаючи своє бачення змісту окремого терміну. Поряд з тим, позиція різних судів щодо одного і того самого терміну може різнитися, відтак до того, як своє бачення його змісту висловить Верховний Суд, який узагальнює судову практику, попередні позиції судів не можуть бути узяті за основу дял вирішення аналогічних справ у майбутньому.

Подібну позицію відстоює і Г. В. Мойсеєнко, відзначаючи, що конкретизація оціночних понять наведенням випадків, що ними охоплюються, і шляхом встановлення їхніх ознак, можлива лише в положеннях нормативно-правового акту, який містить відповідне оціночне поняття (або у визначених законом випадках у нормативних актах вищої юридичної сили або такої самої юридичної сили, якщо є на нього посилання). Суди не є уповноваженими на конкретизацію оціночних понять, а можуть лише їх тлумачити [386, с. 45]. Тлумачення оціночних понять розуміється лише як викладення свого бачення його змісту, а не як офіційна позиція, яка може бути використана іншими суб'єктами правоза-

385 Малиновский А.А. Оценочные понятия в законодательстве. Законодательная техника современной России: состояние, проблемы совершенствования. Сборник статей. В 2 т. под ред. М. Баранова. Н. Новгород, 2001. Т. 1. 544 с.

386 Мойсеєнко Г. В. Види оціночних понять в адміністративному судочинстві України. Судова та слідча практика в Україні. 2017. Вип. 3. С. 40–46.

стосування (за винятком офіційного тлумачення, здійснюваного Конституційним судом України). При цьому, навіть якщо свою позицію щодо окремого оціночного поняття висловлює Верховний Суд, то суди перших двох інстанцій лише враховують його позицію, однак не зобов'язані чітко і повністю її наслідувати.

У питанні підсудності важливих типових справ Верховному Суду варто звернути увагу оціночне поняття «кількість яких визначає доцільність». Зокрема в ч. 1 ст. 290 КАС України вказано, що якщо у провадженні одного або 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 . Поряд з тим, в 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 ВС щодо відкриття зразкового провадження.

Акцентовано, що гнучкі неконкретні (оціночні) поняття, такі, як «доцільність», «потреба», «з важливих підстав» потребують застосовування адміністративного розсуду самим формулюванням правила норми [[387], с. 189]. У такий спосіб, законодавець самостійно прямо вказує на те, що кількість справ, які є доцільними для відкриття провадження у зразковій справі, повинні визначатися під час правозастосування.

Однак, така позиція є неприйнятною, оскільки може тягнути за собою порушення прав учасників спору. Тобто, кількісний критерій для відмови у відкритті провадження за зразковою справою становить другу за чисельністю категорію. Йдеться про невелику кількість типових справ (3–12) у подібних правовідносинах, що не створює доцільність їх розгляду Верховним Судом,

[387] Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

як зразкових [388]. У такий спосіб, передана на розгляд Верховного Суду типова справа не буде ним розглянута, якщо на його суб'єктивну думку кількості типових справ є недостатньо для розгляду справи. При цьому, першочергово таку кількість визначає суд, який типову справу передає. Відповідно, можна спостерігати конфлікт позицій щодо кількості справ Верховного Суду та суду, який передає типову справу йому на розгляд.

Отже, необхідно чітко визначити кількість справ, яка буде доцільною для розгляду типової справи Верховним Судом та прийняття зразкового рішення. Щодо відповідної кількості, то у першій редакції проекту № 6232 право на подання починало діяти з 10 типових справ, що перебувають на розгляді в одному або кількох адміністративних судах [389]. Така кількість є цілком виправданою, про що також вказує вищенаведена статистика розгляду цього питання Верховним Судом.

З огляду на це, частину 1 статті 290 КАС України потрібно викласти в такій редакції (із урахуванням попередньої пропозиції):

«Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває десять або більше типових адміністративних справ, окрім справ, порядок розгляду яких передбачений статтями 273–277, 280–283, 285–289 цього Кодексу, 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».

---

388 Зразкові справи (аналітичний огляд). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zrazkovi_spravi.pdf (дата звернення: 01.09.2019).

389 Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415 (дата звернення 04.12.2019).

Відповідна редакція норми дасть змоги зменшити такі негативні наслідки наявності оціночного поняття кількості справ, доцільного для відкриття зразкового провадження:

1) зменшиться навантаження на Верховний Суд, оскільки суди перших інстанцій не будуть надсилати на його розгляд типові справи, кількість яких менша за чітко встановлену кількість;

2) суди першої інстанції будуть впевнені у відсутності підстав для відмови у відкритті зразкового провадження за цією ознакою, що дасть змогу робити більш обґрунтовані подання у випадку наявності необхідності;

3) строки розгляду справи не будуть затягуватися за рахунок подання справи на розгляд Верховного Суду та її повернення, у зв'язку з недостатньою кількістю інших типових справ, що матиме позитивний вплив на своєчасність вирішення справи та ефективний захист порушених прав особи.

Сучасний стан правового регулювання зразкових та типових справ у контексті їх співвідношення, має низку проблем, які випливають із недосконалого правового регулювання відповідних інститутів та незначної на певному етапі кількості наукових досліджень у цій категорії, що не дозволяє своєчасно вносити необхідні зміни до чинного законодавства, з метою удосконалення процедури розгляду цих категорій справ.

Подальші дослідження шляхів подолання проблемних аспектів правового регулювання інститутів зразкових та типових справ дадуть змогу суттєво покращити загальний рівень адміністративної юстиції, зменшити навантаження на суди та покращити рівень досягнення завдання адміністративного судочинства в аспекті своєчасного та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб.

Висновки до Розділу 4

Здійснення порівняльно-правового аналізу зразкових та типових справ у адміністративному судочинстві дозволило зробити наступні висновки:

1. Типові та зразкові справи співвідносяться за такими групами ознак:

– родово-спільні ознаки (тобто риси типових та зразкових справ, що будуть спільними для цих двох видів справ, однак будуть спільними і з іншими видами адміністративних справ та юридичних справ загалом);

– специфічно-спільні ознаки (тобто риси типових та зразкових справ, що будуть спільними для цих видів справ, однак не будуть притаманні іншим видам адміністративних справ);

– відмінні ознаки (тобто такі риси, які даватимуть змогу диференціювати зразкові та типові справи між собою).

2. Родово-спільними ознаками типових та зразкових справ є:

– спрямованість на вирішення спору (конфлікту) у межах адміністративного-правових відносин;

– наявність такого спеціального суб'єкту, як сторони у справі;

– наявність спеціального предмету розгляду справи;

– спрямованість на вирішення спору (конфлікту) у межах адміністративного-правових відносин.

3. Специфічно-спільними ознаками типових та зразкових справ є:

– аналогічність характеристик позивача (позивачі в типових справах можуть мати специфічні ознаки, які дозволяють об'єднати їх публічно-правові спори в одну групу типових справ);

– одноособовість відповідача (відповідач у типових та зразкових справах є одним органом владних повноважень,

при цьому допускається об'єднання в одну групу типових справ публічно-правових спорів із різними структурними підрозділами одного органу);

– аналогічність підстав позову (відповідач у типових справах порушив право позивачів в аналогічний спосіб);

– спільність правового підґрунтя (права позивачів були порушені у межах подібних правовідносин, які регулюються одними і тими самими нормами законодавства);

– аналогічність способу захисту (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ, тобто заявити вимоги щодо поновлення своїх порушених прав в аналогічний спосіб);

– аналогічність характеристик позивача.

4. Відмінними ознаками типових та зразкових справ є:

– прецедентність;

– різноінстанційна підсудність.

5. Для вирішення проблем співвідношення зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, запропоновано виключити термінові справи з переліку справ, які підсудні Верховному Суду в порядку, передбаченому для розгляду типових та зразкових справ, у зв'язку з чим запропоновано частину 1 статті 290 КАС України викласти у такій редакції:

«Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, крім справ, порядок розгляду яких передбачений статтями 273–277, 280–283, 285–289 цього Кодексу, 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».

6. Для вирішення проблем співвідношення зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, запропоновано чітке визначення кількості справ, яка буде доцільною

для розгляду типової справи Верховним Судом, та прийняття зразкового рішення. Запропоновано викласти частину 1 статті 290 КАС України у такій редакції:

«Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває десять або більше типових адміністративних справ, окрім справ, порядок розгляду яких передбачений статтями 273–277, 280–283, 285–289 цього Кодексу, 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».

Розділ 5

ОПТИМІЗАЦІЯ ЗРАЗКОВИХ ТА ТИПОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

5.1 Теоретико-практичні проблеми зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві та тенденції вдосконалення

Зразкові та типові справи є порівняно новим інститутом вітчизняного адміністративного судочинства, адже їх запровадження відбулося завдяки прийняттю 3 жовтня 2017 року Закону України № 247 «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [390]. З того часу у науковій літературі запровадження цих інститутів розглядається як безумовно позитивний та прогресивний крок законодавця, яким не просто було вирішено низку практичних проблем, пов'язаних із розглядом адміністративних справ, а й надано поштовх для подальшого удосконалення інструментів захисту прав, свобод та інтересів громадян.

Саме цим обумовлено те, що переважна більшість праць, присвячених зразковим та типовим справам в адмі-

390 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. 2017. № 48. Ст. 436.

ністративному судочинстві, мають позитивний підтекст: проаналізовано позитивні аспекти норм вищезазначеного закону, досліджено зміст перших зразкових справ, прогнозовано ймовірні позитивні результати запровадження зразкових та типових справ у короткостроковій перспективі, висловлено очікування результатів запровадження зразкових та типових справ. Поряд із тим, очевидно, що запровадження будь-яких інститутів неможливе без законодавчих помилок. Якщо на певні теоретичні проблеми дослідники почали вказувати одразу після прийняття змін до законодавства, то реальні практичні недоліки проявляються лише після того, як інститут профункціонує певний час. Тому, через понад 2 роки, які пройшли з моменту запровадження інститутів зразкових та типових справ, вже наявні передумови для дослідження теоретико-практичних проблем зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві. На окремих проблемах науковці акцентували і раніше, втім комплексно теоретико-практичні проблеми зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві дотепер ще не розглядались, а це дослідження, натомість, засвідчило, що наукова увага для певних проблемних питань є необхідною.

Крім того, доречно акцентувати увагу на питанні тенденцій удосконалення зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, тому в межах оптимізації зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, важливо розглянути, у який спосіб може відбуватися подальший розвиток цих інститутів. З моменту запровадження інститутів зразкових та типових справ, жодних змін до статей 290 та 291 Кодексу адміністративного судочинства України [391] ще не вносилося. Однак, вітчизняні науковці постійно обговорю-

391 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.

ють певні напрями, за якими могли б розвиватися досліджувані інститути. З огляду на це, актуально дослідити, які саме тенденції виділяють вітчизняні науковці, а також встановити їх сутність.

Окремі проблеми зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві та тенденції їх удосконалення досліджували у своїх працях низка науковців, зокрема: К. А. Бабенко, С. В. Банах, Ю. О. Буглак, В. В. Галунько, О. В. Глуханчук, М. В. Григор'єв, О. С. Дніпров, О. Ю. Дрозд, Ю. М. Дьомін, Д. В. Журавльов, І. В. Завальнюк, І. А. Качур, М. М. Клемпарський, С. О. Короєд, О. М. Кравченко, О. В. Кудрявцев, Я. В. Лазур, М. В. Лошицький, С. О. Магда, А. І. Оксюта, О. М. Олійник, Н. М. Оніщенко, С. Є. Петров, С. П. Параниця, Т. С. Подорожна, С. М. Прилипко, О. В. Прудивус, О. В. Рой, М. Ю. Савчук, М. А. Самборська, Т. М. Северенчук, М. І. Соф'їн, К. М. Тищенко, К. І. Чижмарь, Н. В. Шелевер та інші. Однак, комплексного дослідження проблем та тенденцій удосконалення зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві поки що так і не було здійснено, що свідчить про те, що ці питання є актуальними.

Досліджуючи теоретичні проблеми зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, насамперед необхідно зосередити увагу на тому, що сам законодавець передбачив можливість виникнення низки теоретичних проблем, пов'язаних із досліджуваними інститутами, і в статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України [392] передбачив визначення обох понять. На перший погляд, наведені дані нормі визначення виглядають досить чіткими та зрозумілими, проте все ж недосконалими.

---

392 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.

Так, Н. В. Кучерук акцентує увагу на те, що використання таких оціночних понять, як «аналогічні підстави» та «аналогічні вимоги», може призводити до неоднозначного розуміння сутності типових справ [393, с. 38]. У загальному розумінні, поняття «аналогічний» означає подібний, схожий на інший предмет чи явище [394, с. 28]. Тобто, під аналогічними підставами чи аналогічними вимогами потрібно розуміти подібні та схожі підстави і вимоги. Ці поняття не окреслюють чітку визначеність, а означають наявність подібних рис. Так само встановлення критеріїв аналогічності підстав та вимог адміністративного спору не має відображення у вигляді якогось конкретно визначеного алгоритму у нормах Кодексу адміністративного судочинства України [395], а його по суті віднесено до відання суддів: якщо з погляду судді спір виник з аналогічних підстав і позивачами заявлено аналогічні вимоги, як і в іншого позову, такі справи визнаються типовими, а водночас, якщо суддя вважає, що підстави та вимоги не є аналогічними, справи не визнаються типовими.

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що можливе вирішення цієї теоретичної проблеми зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві вбачається в один із двох способів: по-перше, шляхом зміни законодавчого терміну «аналогічний» на синонімічний термін, який характеризується чіткішою визначеністю своїх меж; по-

393 Кучерук Н. КАС змушує керуватися висновками ВС щодо типових справ, навіть якщо вони помилкові. Громадська думка про правотворення. № 7 (151). 2018. С. 37–39.

394 Великий тлумачний словник сучасної української мови / [гол. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. Київ: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

395 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.

друге, шляхом визначення у нормах Кодексу адміністративного судочинства України [396] чітких критеріїв «аналогічності» справ.

Щодо першого способу, то у різноманітних словниках синонімів синонімом до слова «аналогічний» визначаються такі слова, як «подібний», «достеменний», «однотипний», «схожий», проте очевидно, що їх використання в законодавчих актах не є доцільним. Натомість, законодавець у Кодексі адміністративного судочинства України [397] неодноразово застосовує інші терміни, близькі за значенням до терміну «аналогічний», та які також позначають схожість між різними явищами. Наприклад, у ч. 4 ст. 169 цього нормативно-правового акту законодавець вжив формулювання «з тим самим предметом та з однакових підстав»; ч. 7 ст. 5 містить вираз «таким самим правом». Однак, колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду в Ухвалі від 25 квітня 2019 року у справі № 540/406/19 (провадження № Пз/9901/9/19) встановила, що поняття «аналогічні» вимоги і підстави позову не можна ототожнювати з поняттям «однакові» вимоги і підстави позову. Верховний Суд наголосив, що визначальною ознакою типової справи є наявність певної кількості індивідуальних спорів осіб із суб'єктом владних повноважень щодо застосування певних норм матеріального права [398]. Це означає, що використання

---

396 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.

397 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.

398 Поняття «аналогічні» вимоги і підстави позову не можна ототожнювати з поняттям «однакові» вимоги і підстави позову КАС ВС: веб-ресурс «Судова влада України». URL: https://court.gov.ua/press/news/699594/ (дата звернення 02.01.2020).

терміну «однаковий» замість «аналогічний» із позиції Верховного Суду є неприпустимим.

С. Б. Базилевський, на підставі аналізу судової практики, зробив висновок, що часто у судових рішеннях поняття тотожного та аналогічного позову вживаються як синоніми. Крім того, дослідник посилався на наукову літературу, у якій наявні спроби тлумачення поняття «аналогічний позов» та його співвідношення із поняттям «тотожний позов». Аналогічні позови тлумачаться, як позови, в яких не співпадають сторони, але які ґрунтуються на тих самих підставах і містять ті самі вимоги (предмет позову), тобто науковці виходять із тотожності предмета та підстав позову, однак різного суб'єктного складу позовів [399, с. 78–79]. Проте, законодавець не вживає формулювання «тотожний», натомість у пункті 2 частини 2 статті 45 Кодексі адміністративного судочинства України [400] визначається таке формулювання: «подання декількох позовів до одного й того самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав, або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчинення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями». З огляду на цю норму, можна зробити висновок про неприпустимість синонімізації термінів «той самий предмет» та «ті самі підстави» і «аналогічний предмет» та «аналогічні підстави», оскільки вони є поняттями, які одночасно співіснують у вітчизняному законодавстві.

А отже, заміна терміну «аналогічний» у контексті підстав, за якими виникає спір, який вирішується у порядку ти-

399 Базилевський С. Зловживання процесуальними правами в адміністративному процесі. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2018. № 2. С. 70–81.

400 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.

пової адміністративної справи, а також у контексті вимог позивачів у таких справах, на інші синонімічні терміни не є правильним шляхом, оскільки у нормах Кодексу адміністративного судочинства України [401] синонімічні терміни вживаються поряд із терміном «аналогічний», і при цьому кожен із них позначає самостійне явище. Не зважаючи на те, що «аналогічний» має оціночний характер і визначення аналогічності цілком і повністю лягає на суддю, синонімічні терміни позначають інші явища, які не потрібно ототожнювати із аналогічним предметом позову та аналогічними підставами позову. Крім того, важливим аргументом на підтримку такого висновку є те, що Верховний Суд у своїй ухвалі підтвердив самостійність вживання терміну «аналогічний».

Саме тому найбільш прийнятним шляхом для вирішення цієї теоретичної проблеми, є визначення у Кодексі адміністративного судочинства України [402] критеріїв аналогічності підстав та предмета позову, які призводять до визнання справ типовими. При цьому, необхідно враховувати, що для встановлення аналогічності позовів, суддя повинен відкрити провадження у справі і з'ясувати питання про аналогічність позовів вже після відкриття провадження у справі. У зв'язку з цим, статтю 291 «Особливості провадження у типовій справі» Кодексу адміністративного судочинства України [403] потрібно доповнити двома частинами такого змісту:

«1. Адміністративні справи кваліфікуються як типові, у разі дотримання таких умов:

---

401 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.

402 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.

403 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.

1) відповідачем є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи);

2) спір виник з аналогічних підстав;

3) відносини регулюються одними нормами права;

4) позивачами заявлено аналогічні вимоги.

2. Аналогічність підстав та вимог означає наявність певної кількості індивідуальних спорів осіб із суб'єктом владних повноважень щодо застосування певних норм права […]».

При цьому, доречно зосередити увагу на двох важливих моментах. По-перше, зміст статті має бути приведений у відповідність до зазначених змін. По-друге, формулювання «певна кількість індивідуальних спорів осіб» означає, що цей критерій також не є чітко визначеним на законодавчому рівні. У контексті цього, необхідно нагадати, що кількість таких спорів має бути більшою, аніж один, а достатність кількості спорів визначає сам суддя на власний розсуд [404, с. 118].

Така позиція є цілком прийнятною, адже формулювання «певна кількість» є у цьому контексті найбільш доречною. Крім того, законодавець досить часто використовує такий прийом у нормах Кодексу адміністративного судочинства України [405]. Зокрема, у ст. 5 цього нормативно-правового акту визначене формулювання «певні дії», встановлюючи, що кожна особа має право звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом встано-

404 Миколаєць В. А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Збірник наукових праць. Випуск 36. Том 1. Одеса, 2018. С. 117–120.

405 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.

влення зобов'язання вчинити «певні дії» чи утриматися від вчинення «певних дій». Це означає, що у кожному окремому випадку такі дії можуть бути різними, і загальний перелік орієнтовних дій є невичерпним. Так само і у випадку з визначенням того, якою має бути кількість індивідуальних спорів осіб із суб'єктом владних повноважень для визнання адміністративних справ типовими, формулювання «певна кількість індивідуальних спорів осіб» свідчить про те, що їх чисельність може становити від двох до необмеженої кількості.

Н. В. Кучерук акцентує увагу ще на одній теоретичній проблемі зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, яка також безпосередньо виникає зі спірності формулювань, які вжив законодавець у нормах Кодексу адміністративного судочинства України [406]. Дослідниця вказується на те, що ч. 6 ст. 290 дає підстави кваліфікувати як типові, справи з незначними розбіжностями у фактичних обставинах [407, с. 38]. Так, у цій нормі визначено, що Верховний Суд відмовляє у відкритті провадження у зразковій справі через значні розбіжності у їх фактичних обставинах, із чого може виникнути хибне уявлення про те, що незначні розбіжності не є підставою для відмови у відкритті провадження у зразковій справі. Законодавець має уникати таких оціночних формулювань, які на практиці можуть спричинити різне трактування однієї і тієї самої норми. У контексті цього, більш доречним було б таке формулювання змісту части-

406 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.

407 Кучерук Н. КАС змушує керуватися висновками ВС щодо типових справ, навіть якщо вони помилкові. Громадська думка про правотворення. № 7 (151). 2018. С. 37–39.

ни 6 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [408]:

«[…] 6. Верховний Суд відмовляє у відкритті провадження у зразковій справі, якщо подання не відповідає вимогам частини першої та (або) другої цієї статті, зокрема через розбіжності у їх фактичних обставинах, які унеможливлюють прийняття для них зразкового рішення […]».

Такий зміст цієї норми означає, що: по-перше, розбіжності у фактичних обставинах типових адміністративних справ, які унеможливлюють прийняття для них зразкового рішення, є підставою для відмови у відкритті провадження у зразковій справі; по-друге, відмова від оціночної характеристики «значні розбіжності» значно полегшує роботу Верховного Суду, адже більше не вимагатиме від судді встановлення того, чи є розбіжності значними, та чи є вони достатніми для того, щоб Верховний Суд відмовив у відкритті провадження у зразковій справі. Тобто, якщо розбіжності у фактичних обставинах типових адміністративних справ наявні, і вони унеможливлюють прийняття зразкового рішення, Верховний Суд має відмовити у відкритті провадження у зразковій справі.

Ще одне оціночне поняття, яке спричиняє неоднозначність тлумачення положень Кодексу адміністративного судочинства України [409], що врегульовують провадження у зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, визначене у ч. 1 ст. 290 цього нормативно-правового акту. У ній встановлено, що «якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення

408 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.

409 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.

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».

Питання кількості справ, достатніх для прийняття зразкового рішення у науковій літературі розглядається, як дискусійне. Законодавець не визначив чіткої кількості справ, а ті формулювання, які він використав, є спірними. З огляду на це, проблема одночасно має як теоретичний, так і практичний зміст. З теоретичного погляду, формулювання, згідно з яким кількість типових справ, достатніх для ухвалення зразкового рішення, має бути доцільною для цього, є доволі спірним. «Доцільний» означає «той, що відповідає поставленій меті; практично корисний; розумний» [410, с. 324]. Із значення «той, що відповідає поставленій меті» випливає, що доцільність повинна мати певні конкретні рамки, тобто кількість типових справ має бути достатньою для ухвалення зразкового рішення. Тому і за таких умов законодавець має або встановити у нормах Кодексу адміністративного судочинства України [411] чітку кількість справ, наявність яких зумовлює потребу в ухваленні зразкового рішення, або вживати формулювання, які не мають оціночного характеру. Раніше у цій роботі було запропоновано вживати термін «певний» для таких ситуацій. У такому разі, необхідно зміст частини 1 статті

410 Великий тлумачний словник сучасної української мови / [гол. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. Київ: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

411 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.

290 Кодексу адміністративного судочинства України [412] сформулювати у такий спосіб:

«1. Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває певна кількість типових адміністративних справ, 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, та ухвалення зразкового рішення […]».

Загалом, підсумовуючи аналіз теоретичних аспектів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, можна зробити висновок, що їх сучасний стан загалом є позитивним. Законодавець, надавши чіткі визначення понять «зразкова адміністративна справа» та «типова адміністративна справа», попередив виникнення низки наукових суперечок, адже тепер розуміння сутності зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві є однозначним. Крім того, впровадження інститутів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві викликало інтерес у вітчизняних науковців, і кількість праць, присвячених їх проблематиці поступово зростає.

Саме тому, серед позитивних теоретичних аспектів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, виокремлено такі:

1) визначення законодавцем дефініцій зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві у статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, що значно полегшує формування однозначного розуміння їх сутності;

2) законодавчі формулювання дають змогу встановити специфіку зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві;

---

412 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.

3) сучасний стан теорії цих інститутів хоч і перебуває на етапі становлення, проте поступово розвивається.

З іншого боку, дослідження засвідчило, що все-таки певна теоретична проблематика є притаманною інститутам зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві. Передусім, необхідно зосередити увагу на тому, що більшість наявних у правовій доктрині нашої держави досліджень розкривають лише один із аспектів зразкових та типових справ – його нормативне регулювання. Натомість значна частина розглянутих у цій роботі питань поки залишаються поза увагою. Іншим проблемним аспектом є вживання законодавцем у нормах Кодексу адміністративного судочинства України [413] низки спірних та оціночних понять, щодо яких було здійснено спробу переосмислення та запропоновано зміни до чинного законодавства. З огляду на це, серед теоретичних проблем зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, необхідно виділити такі:

1) дослідники проблем зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві переважно оперують законодавчими формулюваннями, внаслідок чого дотепер у науковій літературі відсутній плюралізм поглядів щодо сутності та специфіки зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, а самі праці здебільшого не виходять за межі змісту Кодексу адміністративного судочинства України;

2) вжиття законодавцем оціночних понять, таких, як «аналогічний», «значний», «доцільність», внаслідок чого норми Кодексу адміністративного судочинства України можуть тлумачитися на розсуд суду.

Ще одна група проблем досліджуваних інститутів – практичні проблеми зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві. Практичні проблеми, на відміну від

[413] 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.

теоретичних, регулярно розглядаються у працях вітчизняних науковців, і нині наявні усі передумови для того, щоб визначити систему ключових із них та запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

Однією з таких є проблема, яка вже частково було розглянуто при аналізі теоретичних проблем – нині законодавчо не встановлено чітку кількість справ, наявність яких зумовлює потребу в ухваленні зразкового рішення. Дійсно, згідно з ч. 1 ст. 290 Кодексу адміністративного судочинства України [414], 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. Крім того, було проаналізовано формулювання «кількість яких визначає доцільність ухвалення судового рішення», як спірне з теоретичного. Поряд із тим, незважаючи на законодавчо не встановлену 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 [415, с. 118]. Втім, законодавче формулювання стосується не достатності кількості справ, а доцільності, що є доволі спірним підходом. Такий самий підхід демонструє і Т. С. Подорожна, яка при цьому, приходить до висновку, що положення частини 1 статті 290 Кодексу адміністративного

414 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.

415 Миколаєць В. А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Збірник наукових праць. Випуск 36. Том 1. Одеса, 2018. С. 117–120.

судочинства України [416] провокують невизначеність в ухваленні зразкового рішення [417]. Так, дійсно, оскільки необхідна для прийняття зразкового рішення кількість типових справ не визначена, це може спричинити ускладнення при правозастосуванні. При цьому, на думку Н. В. Кучерук, невідомо, чому законодавець не визначив кількості типових справ, наявність яких є доцільною для ухвалення зразкового рішення, та чому залишив це питання на вирішення суду, адже у такий спосіб, створюються передумови для формування неоднозначної практики та ризики корупції. Дослідниця акцентує увагу на те, що в законопроекті № 6232 [418] передбачалося, що для розгляду зразкової справи достатньо 10 типових справ. Проте, з урахуванням поправок, законодавець прийняв статтю 290 Кодексу адміністративного судочинства України [419] в іншій редакції, згідно з якою кількість типових справ має бути «доцільною» [420, с. 38]. Не зважаючи на те, що така кількість по суті є нічим не підкріпленою, прийняття такої норми могло б суттєво полегшити практику розгляду

---

416 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.

417 Подорожна Т. Зразкові та типові справи як новий механізм адміністративного судочинства. URL: https://sud.ua/ru/news/blog/124220-zrazkovi-ta-tipovi-spravi-yak-noviy-mekhanizm-administrativnogo-sudochinstva (дата звернення 29.12.2019).

418 Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів № 6232 від 23.03.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/ zweb2/ webproc4_1?pf3511=61415 (дата звернення 29.12.2019).

419 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.

420 Кучерук Н. КАС змушує керуватися висновками ВС щодо типових справ, навіть якщо вони помилкові. Громадська думка про правотворення. № 7 (151). 2018. С. 37–39.

зразкових справ. Так само, прийняття такої норми могло б вирішити окремі теоретичні проблеми. Визначення чіткої кількості типових справ для розгляду зразкової справи, додатково забезпечить прозорість та чітку визначеність процесу їх розгляду.

Отже, раніше у цій роботі було запропоновано зміни до частини 1 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [421], шляхом зміни законодавчих формулювань та заміни оціночних понять на більш загальні. Втім, як свідчать позиції вітчизняних дослідників, можливий альтернативний шлях удосконалення процедури ухвалення зразкового рішення, шляхом надання чіткої визначеності кількості типових справ, необхідних для прийняття зразкового рішення. Тому, з урахуванням положень законопроекту № 6232 [422], можна зробити висновок, що проблема законодавчого визначення кількості справ, наявність яких зумовлює потребу в ухваленні зразкового рішення, може бути вирішена шляхом внесення таких змін до частини 1 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [423]:

«1. Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває десять або більше типових адміністративних справ, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про

421 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.

422 Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів № 6232 від 23.03.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415 (дата звернення 29.12.2019).

423 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.

розгляд однієї з них Верховним Судом, як судом першої інстанції […]».

Саме таке формулювання дасть змогу знівелювати дискусійність цієї проблеми, адже воно применшить роль суб'єктивних факторів при розгляді зразкових справ в адміністративному судочинстві.

Ще одна відзначена проблема безпосередньо випливає з того, що одним із завдань інституту зразкової справи є забезпечення єдності судової практики. Вона відстоюється у працях багатьох авторів, і полягає у тому, що доля багатьох суперечок є залежною від однієї конкретної справи, яка могла бути розглянута у неналежний спосіб, наприклад, поверхнево. Так, у частині 3 статті 291 Кодексу адміністративного судочинства України [424] визначено, що: «при ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи». Це означає, що на суди нижчих інстанцій чинним законодавством покладено зобов'язання враховувати при ухваленні рішень у типових справах, висновки Верховного Суду, встановлені у зразковому рішенні. При цьому, С. П. Параниця та К. М. Тищенко приходять до висновку, що така справа може мати недоліки з якихось обставин, або можливими є випадки, коли позивач є недостатньо кваліфікованим для обстоювання своєї позиції. Дослідники наводять приклади, що такими справами можуть бути суперечки щодо пенсій, соціальних виплат тощо [425, с. 288]. Позивачами у та-

---

424 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.

425 Параниця С.П., Тищенко К.М. Реформування як виклик часу: Зразкова та типова справи новели у кодексі адміністративного судочинства України. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 6. С. 286–288.

ких справах здебільшого є соціально незахищені верстви населення, які обмежені у можливостях забезпечення якісного захисту своїх прав. Прийняття помилкового рішення у такій справі безпосередньо вплине на захист прав інших осіб, які мають право на пенсійне чи соціальне забезпечення, і у майбутньому змінити або переглянути таке рішення буде проблематично. Згідно з ч. 11 ст. 290 Кодексу адміністративного судочинства України [426], рішення Верховного Суду у зразковій справі підлягає перегляду Великою Палатою Верховного Суду за правилами перегляду рішень в апеляційному порядку. При цьому, звернемо увагу на те, що зміст Розділу ІІІ «Перегляд судових рішень» Кодексу адміністративного судочинства України [427] враховує специфіку розгляду зразкових справ. Зокрема, в частині 1 статті 293 встановлено, що «учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції повністю або частково, крім випадків, встановлених цим Кодексом». Формулювання «особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки» свідчить про те, що чинним законодавством передбачено можливість оскарження рішення у зразковій справі учасниками інших типових справ. Тобто, у разі, якщо права чи інтереси особи було порушено шляхом прийняття зразкового рішення у справі, в якій вона не брала участь, у неї є право оскаржити таке зразкове рішення. Але при цьому, станом на початок 2020 року жодне рішення у зразковій справі

426 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.

427 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.

так і не було переглянуте. Тому існують сумніви щодо ефективності цього механізму.

Вирішення проблеми залежності учасників типових адміністративних справ від однієї конкретної справи, яка могла бути розглянута у неналежний спосіб, С. П. Параниця та К. М. Тищенко вбачають у забезпеченні якісного і неупередженого розгляду спору, тому з погляду дослідників важливо залучити правозахисні організації, які можуть взяти на себе функцію супроводу зразкових суперечок для осіб, які не можуть оплатити послуги кваліфікованих адвокатів, а також шляхом розвитку інституту позасудового врегулювання спорів, а саме медіації [428, с. 288]. Позасудовий порядок вирішення таких спорів надасть альтернативу для малозахищених верств населення у захисті їх прав, дасть змогу збалансовано врахувати як їх інтереси, так й інтереси держави, та знівелює можливість прийняття помилкового зразкового рішення, яке буде враховане при подальшому розгляді типових справ. Крім того, можливість запровадження інституту медіації в Україні обговорюється вже не перший рік, однак нині медіація законодавчо не заборонена. Це означає, що і зараз подібні спори можуть вирішуватись у позасудовому порядку, проте така процедура нічим не врегульована. Довгий час на розгляді Верховної Ради України перебував законопроект № 3665 [429], проте його так і не було прийнято. Тому поки що медіація в Україні так і не була урегульована законодавчо. Отже, можливими напрямами вирішення проблеми залежності учасників типових адміністративних справ від однієї конкретної справи, яка могла бути розглянута у неналежний

428 Параниця С.П., Тищенко К.М. Реформування як виклик часу: Зразкова та типова справи новели у кодексі адміністративного судочинства України. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 6. С. 286–288.

429 Про медіацію: Проект Закону України № 3665 від 17.12.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463 (дата звернення 29.12.2019).

спосіб, є розвиток позасудових методів вирішення таких справ, а також допомога в супроводі зразкових суперечок осіб, які не можуть оплатити послуги кваліфікованих адвокатів.

Н. В. Кучерук з цього приводу дійшла до висновку, що процесуальний закон фактично змушує суди нижчих інстанцій керуватися висновками Верховного Суду, навіть у тому випадку, якщо вони є помилковими, і у такий спосіб, законодавець поставив під сумнів положення статті 129 Конституції України [430], згідно з якою суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується принципом верховенства права [431, с. 38]. Тобто, суддя всупереч цьому положенню, поставлений в безпосередню залежність від тих висновків, які приймаються Верховним Судом, адже на нього покладено зобов'язання приводити свої рішення у відповідність до зразкових рішень Верховного Суду. Втім, очевидно, що висновки Верховного Суду можуть бути помилковими, але при цьому, законодавець частково врахував таку обставину, адже згідно з частиною 10 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [432], необхідною умовою для врахування висновків у зразкових справах є відповідність типової справи ознакам, викладеним у зразковому рішенні Верховного Суду. Це означає, що рішення у зразкових справах не безпідставно копіюються, а приймаються із урахуванням специфіки типової справи.

---

430 Конституція України: Закон Україні від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

431 Кучерук Н. КАС змушує керуватися висновками ВС щодо типових справ, навіть якщо вони помилкові. Громадська думка про правотворення. № 7 (151). 2018. С. 37–39.

432 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.

Отже, проблема залежності учасників типових адміністративних справ від однієї конкретної справи, яка могла бути розглянута у неналежний спосіб, на цьому етапі не має законодавчого вирішення. Законодавець у нормах Кодексу адміністративного судочинства України [433] закріпив інструменти, які можуть посприяти захисту прав та інтересів, які були порушені шляхом прийняття рішення у зразковій справі: це передусім, можливість оскарження такого рішення навіть особами, які не брали участь у зразковій справі, а також те, що висновок у зразковій справі враховується у відповідності до ознак типової справи, а не копіюється. Водночас, очевидним є те, що: по-перше, при ухваленні рішення, у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи, а отже, ймовірність потреби урахування помилкового рішення зберігається; по-друге, суддю поставлено в залежність від тих висновків, які приймаються Верховним Судом, адже на нього покладено зобов'язання приводити свої рішення у відповідність до зразкових рішень Верховного Суду, і у такий спосіб, здійснено вплив на його незалежність при прийнятті рішень; по-третє, особи, чиї права та інтереси порушено у сфері публічно-правових відносин, обмежені у альтернативних можливостях розгляду спорів, тому провадження у типовій справі досить часто є єдиним можливим способом захисту їх прав.

Здійснений аналіз засвідчив, що можливими шляхами вирішення проблеми залежності учасників типових адміністративних справ від однієї конкретної справи, яка могла бути

---

433 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.

розглянута у неналежний спосіб, є розвиток альтернативних способів вирішення адміністративних спорів – це, з одного боку, розвантажить Верховний Суд, а з іншого – поставить суб'єктів, які потребують ефективного захисту прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, у меншу залежність від рішень у справах, в яких вони не брали участь. Вже не перший рік в Україні ведуться дискусії щодо розвитку інституту медіації, і очевидно, це міг би бути ефективний спосіб вирішення багатьох проблем адміністративного судочинства у нашій державі. Статистика свідчить про те, що медіація є успішною в 75–85 % випадків [434, с. 745], а практика застосування медіації в адміністративному судочинстві є успішною у багатьох розвинених країнах світу. Для впровадження цього напряму, найбільш ефективними є такі шляхи:

– прийняття Закону України «Про медіацію». Незважаючи на те, що законопроект № 3665 [435] так і не було прийнято, і при цьому це була не перша спроба законодавця прийняти такий закон, очевидно, що потреба у його прийнятті зберігається. І враховуючи кількість наукових праць, присвячених цьому питанню, а також позитивні експертні прогнози щодо впровадження інституту медіації, рано чи пізно прийняття цього нормативно-правового акту знову актуалізується;

– внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України [436] щодо впровадження судової медіації у

434 Приходько В. Ю. Медіація як альтернативний метод вирішення конфліктів та її перспективи в України. Молодий вчений. 2018. № 4(2). С. 743–746.

435 Про медіацію: Проект Закону України № 3665 від 17.12.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463 (дата звернення 29.12.2019).

436 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.

адміністративних судах України. Як свідчать наукові розробки, впровадження судової медіації у адміністративних судах України, як частини їхньої адміністративної діяльності, не суперечить нормам Кодексу адміністративного судочинства України [437, с. 3]. Однак, цей нормативно-правовий акт було б доречно доповнити нормою, згідно з якою надати сторонам право звернутися до суду чи іншого посередника, з метою врегулювання спору на будь-якій стадії адміністративного процесу. Поки що Розділ ІІ Кодексу адміністративного судочинства України [438] містить Главу 4 «Врегулювання спору за участю судді», стаття 186 якої регламентує порядок проведення врегулювання спору за участю судді, проте дії, визначені цією статтею, все-таки здебільшого не охоплюються поняттями «примирні процедури» або «врегулювання спору». Частиною 1 статті 184 визначено, що врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті, проте регламентація примирення сторін та врегулювання спору потребує не лише регламентації прав сторін звернутися до суду або іншого посередника для врегулювання спору, але й має передбачати регламентацію права сторін використовувати будь-які інші примирні процедури. З огляду на це, у межах цього напряму, необхідно: 1) надати Главі 4 Розділу ІІ Кодексу адміністративного судочинства України [439] назву «Медіація»; 2) доповнити Главу 4 «Ме-

---

437 Мемель Ф.-Й. Медіація в адміністративному судочинстві України. URL: http://www.voas.gov.ua/upload/337_mediac2.pdf (дата звернення 29.12.2019).

438 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.

439 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.

діація» Розділу ІІ Кодексу адміністративного судочинства України статтею такого змісту:

«Право сторін на проведення процедури медіації.

1. Сторони на будь-якій стадії судового процесу можуть звернутися до суду або іншого посередника, з метою проведення процедури медіації.

2. Медіація проводиться за взаємною згодою сторін медіації на підставі добровільної участі, незалежності та нейтральності медіатора.

3. Сторони самостійно обирають медіатора або медіаторів для вирішення їх спору. У разі звернення до суду, врегулювання спору проводиться за участю судді».

У такий спосіб, дослідження засвідчило, що проблема залежності учасників типових адміністративних справ від однієї конкретної справи, яка могла бути розглянута у неналежний спосіб, зберігає свою актуальність, не зважаючи на те, що нормативне регулювання окремих важливих моментів (наприклад, можливість оскарження такого рішення навіть особами, які не брали участь у зразковій справі, а також те, що висновок у зразковій справі враховується у відповідності до ознак типової справи, а не копіюється), здійснено у належний спосіб. Саме тому єдиний оптимальний шлях для вирішення цієї проблеми полягає у запровадженні альтернативного способу для врегулювання адміністративних спорів – процедури медіації. Таке припущення підкріплене працями багатьох авторів, а також кількома законопроектами, присвяченими медіації, які, однак, так і не було прийнято. У зв’язку з цим, запровадження медіації в адміністративних спорах може вирішити проблему залежності учасників типових адміністративних справ від однієї конкретної справи.

Ще однією практичною проблемою зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, на якій акцентують увагу низка дослідників, є надмірне завантаження Верховного Суду через право адміністративних судів звер-

татися з таким поданням. Зокрема, цю проблему розглядали такі науковці, як С. П. Параниця та К. М. Тищенко [440, с. 288], Н. В. Кучерук [441, с. 39] та А. І. Оксюта [442, с. 10]. Зокрема, Н. В. Кучерук з цього приводу зазначає, що введення інституту зразкової справи розвантажить суди нижчих інстанцій і сприятиме формуванню єдиної судової практики, проте лише у майбутньому, коли буде сформовано масштабну систему рішень у зразкових справах [443, с. 39]. Поки що станом на початок 2020 року було прийнято лише 15 рішень у зразкових справах, а тому навантаження на Верховний Суд поки є занадто великим, оскільки до нього з відповідними поданнями звертаються усі адміністративні суди. Нині прийнято зразкові рішення у справах, відповідачами у яких є територіальні органи Управління Міністерства внутрішніх справ України, Державної фіскальної служби України, органи прокуратури, військові частини, територіальні органи Пенсійного фонду України та Державної міграційної служби України. При цьому, кількість типових справ, у яких відповідачами є ці органи, є стабільно високою. З огляду на це, Н. В. Кучерук акцентує увагу на те, що поки що наявний ризик поверхового розгляду чи перегляду справ Верховним Судом і його Великою палатою, та безпідставної відмови у відкритті провадження

---

440 Параниця С.П., Тищенко К.М., Реформування як виклик часу: Зразкова та типова справи новели у кодексі адміністративного судочинства України. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 6. С. 286–288.

441 Кучерук Н. КАС змушує керуватися висновками ВС щодо типових справ, навіть якщо вони помилкові. Громадська думка про правотворення. № 7 (151). 2018. С. 37–39.

442 Оксюта А. Рішення під копірку. «Закон і Бізнес». № 11–12 (1361–1362). 24–30 березня 2017 року. С. 10.

443 Кучерук Н. КАС змушує керуватися висновками ВС щодо типових справ, навіть якщо вони помилкові. Громадська думка про правотворення. № 7 (151). 2018. С. 37–39.

у зразкових справах [444, с. 39]. Тобто, по суті спроба розвантаження діяльності місцевих судів призвела до перевантаження Верховного Суду, проте очевидно, що ця проблема є тимчасовою і зберігатиме чинність до тих пір, поки Верховним Судом не буде напрацьована більш масштабна база зразкових рішень. Поки що існує великий ризик прийняття поверхневих рішень у зразкових справах. А. І. Оксюта посилається на позицію головного юридичного управління Верховної Ради щодо законопроекту № 6232 [445], у якому йдеться про те, що новий інститут може призвести до значної завантаженості Верховного Суду через право всіх адмінсудів звернутися з відповідним поданням. А це, натомість, може спричинити «доволі поверховий розгляд таких справ Верховним Судом» і, як наслідок, знизити якість правосуддя через необхідність урахування таких рішень судами нижчих інстанцій [446, с. 10]. Отже, зазначену проблему складають такі аспекти:

1) розвантаження місцевих адміністративних судів на початкових етапах призвело до завантаженості Верховного Суду;

2) це негативно позначається на якості правосуддя, адже існує високий ризик прийняття Верховним Судом поверхневих рішень із їх подальшим використанням місцевими судами, як зразкового;

---

444 Кучерук Н. КАС змушує керуватися висновками ВС щодо типових справ, навіть якщо вони помилкові. Громадська думка про правотворення. № 7 (151). 2018. С. 37–39.

445 Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів № 6232 від 23.03.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/ zweb2/ webproc4_1?pf3511=61415 (дата звернення 29.12.2019).

446 Оксюта А. Рішення під копірку. «Закон і Бізнес». № 11–12 (1361–1362). 24–30 березня 2017 року. С. 10.

3) сумнівним є твердження, що запровадження інститутів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві пришвидшить розгляд адміністративних спорів, адже вирішення питання щодо відкриття провадження у зразковій справі та її безпосередній розгляд вимагають чимало часу (зокрема необхідно враховувати можливість зупинення провадження у типовій справі до вирішення зразкової, передбачену статтею 291 Кодексу адміністративного судочинства України [447]).

Усі наведені аспекти свідчать про те, що проблема надмірного завантаження Верховного Суду через право адміністративних судів звертатися з поданням про розгляд зразкової справи, дійсно має місце, і при цьому, поки що вона не має законодавчого вирішення. Очевидно, що після прийняття зразкових рішень у більшій кількості типових справ, ця проблема буде вирішена, проте нині її вирішення є об'єктивно неможливим.

Інша проблема полягає у тому, що провадження у зразковій справі затягує розгляд адміністративного спору. На актуальність цієї проблеми зокрема, вказували С. П. Параниця та К. М. Тищенко, акцентуючи на тому, що передання справи до Верховного Суду, відкриття провадження, а також слухання зразкової справи потребує часу [448, с. 288]. Натомість, Н. В. Шелевер аналізує цю проблему, зважаючи на положення Кодексу адміністративного судочинства України [449]. Зокрема, зазначається, що згідно зі статтею 290, для вирішення

447 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.

448 Параниця С.П., Тищенко К.М., Реформування як виклик часу: Зразкова та типова справи новели у кодексі адміністративного судочинства України. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 6. С. 286–288.

449 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.

питання про відкриття провадження у зразковій справі, Верховний Суд може витребувати з відповідного суду (судів) матеріали типових справ. Зважаючи на те, що таких справ може бути дуже багато, а їхні матеріали можуть бути досить об'ємними, така ситуація призведе до затягування їх розгляду [450, с. 293]. Так, з огляду на зміст статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [451], процедура провадження у зразковій справі є такою: 1) звернення адміністративного суду, у провадженні якого перебувають типові справи, до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом, як судом першої інстанції; 2) вирішення Верховним Судом питання про відкриття провадження у зразковій справі; 3) відкриття провадження у зразковій справі протягом 10 днів з дня надходження до Верховного Суду матеріалів; 4) вирішення зразкової справи за правилами спрощеного позовного провадження; 5) ухвалення рішення за результатами розгляду зразкової справи; 6) факультативна стадія – перегляд рішення Верховного Суду у зразковій справі Великою Палатою Верховного Суду за правилами перегляду рішень в апеляційному порядку. Тобто, провадження у зразковій справі дійсно може затягнути і без того тривалий розгляд адміністративного спору.

А. І. Оксюта також розглядає затягування процесу, як практичний недолік зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві. Аргументація дослідниці є схожою до наведеної вище – вчена вказує на те, що передання спра-

450 Шелевер Н. В. Зразкові та типові справи –новела в адміністративному судочинстві. Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (11–31 квітня 2019 р., м. Ужгород) / Ужгородський національний університет; За заг. ред. О.Я. Рогача, Я.В. Лазура, М.В. Савчина. Ужгород: РІК-У, 2019. С. 298–294.

451 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.

ви до Верховного Суду, відкриття провадження та слухання можуть тривати певний час. Крім того, суд першої інстанції має право зупинити провадження в типовій справі до прийняття рішення Верховним Судом, що також здатне значно затягнути вирішення спору [[452], с. 10]. При цьому, погоджуючись із аргументацією дослідників, які акцентують на існуванні цієї проблеми, необхідно враховувати те, що вона також є об'єктивно тимчасовою. Спрощення процедури розгляду зразкових справ є недоречним, оскільки навіть із урахуванням чинного законодавчого регулювання, існують сумніви у правильності усіх прийнятих зразкових рішень, тому поки що чинна процедура є оптимальною. Як і у випадку з проблемою надмірного завантаження Верховного Суду через право адміністративних судів звертатися з таким поданням, проблема затягування процесу вирішення адміністративних спорів через передання справи до Верховного Суду вирішиться тоді, коли останнім буде прийнято значно більшу кількість зразкових рішень, які враховуватимуться місцевими судами. Проте, нині в умовах прийняття лише 15 зразкових рішень, проблема затягування залишається актуальною.

Сутність ще однієї проблеми полягає у тому, що заінтересовані особи не повідомляються особисто про розгляд зразкової справи. Згідно з частиною 7 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [[453]], ухвала про відкриття Верховним Судом провадження у зразковій справі публікується на офіційному веб-порталі судової влади України, а також в одному з загальнодержавних друкованих засобів масової інформації не пізніше, ніж за десять днів до дати судо-

[452] Оксюта А. Рішення під копірку. «Закон і Бізнес». № 11–12 (1361–1362). 24–30 березня 2017 року. С. 10.

[453] 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.

вого засідання для розгляду зразкової справи. Тобто, повідомлення заінтересованих осіб про розгляд зразкової справи здійснюється шляхом опублікування оголошення на офіційному веб-порталі судової влади України, а заінтересовані особи, при цьому, не повідомляються особисто. З моменту опублікування оголошення, вважається, що всі заінтересовані особи у належний спосіб повідомлені про розгляд зразкової справи [[454], с. 118]. Втім, очевидно, що на цьому етапі опублікування оголошення на офіційному веб-порталі судової влади України не є гарантією повідомлення усіх заінтересованих осіб. Згідно зі статистичними даними, станом на 2018 рік лише 58 % українців були користувачами всесвітньої мережі «Інтернет» [[455]]. При цьому, зразкові рішення можуть ухвалюватися у справах, заінтересованими особами в яких є найменш Інтернет-активні категорії населення, зокрема особи пенсійного віку. З урахуванням того, що розгляд зразкової справи впливає на затягування процесу розгляду адміністративної справи, повідомлення заінтересованих осіб про розгляд зразкової справи на цьому етапі має здійснюватися особисто.

Отже, для вирішення цієї проблеми, необхідно внести такі зміни до Кодексу адміністративного судочинства України [[456]]:

– доповнити статтю 290 таким змістом:

---

[454] Миколаєць В. А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету. Збірник наукових праць. Випуск 36. Том 1. Одеса, 2018. С. 117–120.

[455] Лише 58% українців користуються інтернетом дослідження: вебресурс «Економічна правда. URL: https://www.epravda.com.ua/news/2018/01/31/633590/ (дата звернення 29.12.2019).

[456] 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.

«9. Заінтересовані особи повідомляються про розгляд зразкової справи повістками-повідомленнями.

10. Повідомляються про розгляд зразкової справи здійснюється:

1) за наявності в особи офіційної електронної адреси – шляхом надсилання повідомлення на офіційну електронну адресу;

2) за відсутності в особи офіційної електронної адреси – шляхом надсилання повідомлення рекомендованою кореспонденцією (листом, телеграмою), кур'єром із зворотною розпискою за адресами, вказаними цими особами, або шляхом надсилання тексту повідомлення про розгляд зразкової справи в порядку, визначеному статтею 129 цього Кодексу.

11. У разі ненадання заінтересованими особами інформації щодо їх поштової адреси повідомлення про розгляд зразкової справи, надсилаються [457]:

1) юридичним особам та фізичним особам – підприємцям – за адресою місцезнаходження (місця проживання), що зазначена в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;

2) фізичним особам, які не мають статусу підприємців, – за адресою їх місця проживання чи місця перебування, зареєстрованою у встановленому законом порядку [458].

12. У разі відсутності заінтересованих осіб за такою адресою, вважається, що всі заінтересовані особи у належний спосіб повідомлені про розгляд зразкової справи»;

---

457 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.

458 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.

– виключити зі змісту статті 290 пункт 9 поточного змісту;

– привести у відповідність до зазначених змін зміст інших положень статті 290.

Загалом, повідомлення заінтересованих осіб про розгляд зразкової справи шляхом публікації на офіційному вебпорталі судової влади України є цілком прийнятним способом, проте за нинішніх умов, неефективним. Враховуючи те, що розгляд зразкової справи впливає на затягування розгляду адміністративного спору, очевидно, що заінтересовані особи мають бути повідомлені про відкриття такого провадження. В умовах сучасного рівня інформатизації нашої держави, поки що все ще доречно використовувати об'єктивно застарілі методи повідомлення заінтересованих осіб.

Останньою виокремленою проблемою є те, що із законодавчого формулювання не зрозуміло, у який спосіб судді мають ураховувати рішення за зразковою справою: приймати її до уваги чи виносити аналогічні рішення. Тлумачення поняття «типові справи» закріплено пунктом 21 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України [459], відповідно до якої, ними є адміністративні справи, відповідачем в яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень чи його відокремлений структурний підрозділ, спір виникає з аналогічних підстав щодо правовідносин, які регулюються одними і тими самими нормами права та позивачем заявлені аналогічні вимоги. Процедура розгляду типових адміністративних справ передбачена параграфом 3 Глави 11 Розділу II «Позовне провадження» Кодексу адміністративно-

[459] 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.

го судочинства України [460], і зводиться до встановлення судом того, що адміністративна справа є типовою. Після того, як адміністративна справа визначена, як типова, суд, який розглядає однотипні справи, має право звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї із цих справ Верховним Судом, як судом першої інстанції. Відповідно, після розгляду Верховним Судом, справа набуває статусу зразкової, а рішення Верховного Суду за цією справою має бути враховано судами при розгляді аналогічних справ. Проте, на думку С. О. Магди, логічним постає питання про те, у який спосіб судді мають ураховувати рішення за зразковою справою: приймати її до уваги чи виносити аналогічні рішення, однак Кодекс адміністративного судочинства України [461] не містить відповіді на таке запитання [462, с. 90]. Сутність цієї проблеми є доволі неоднозначною: з одного боку, винесення судами аналогічних до зразкового рішень відповідає меті запровадження цих інститутів – зменшенню навантаження на суддів та сприянню швидкого розгляду великої кількості справ; з іншого – «копіювання» таких рішень може призвести до порушень прав та інтересів учасників адміністративного спору, адже не зважаючи на типовість, кожен окремий спір все-таки характеризується притаманними лише йому ознаками. Положення частини 3 статті 291 Кодексу адміністр-

460 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.

461 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.

462 Магда С. О. До питання про форми адміністративного судочинства. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». Випуск 25. 2018 рік. С. 89–91.

ративного судочинства України [463] дають підстави зробити висновок, що на практиці все-таки має місце урахування, а не копіювання зразкових рішень. Зокрема, зазначено, що «при ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи». Окрім цього, важливо зазначити про відсутність положень, які свідчать про вимогу до судів виносити аналогічні до зразкового рішення. Тому для вирішення проблеми, яка розглядається, необхідно чітко законодавчо визначити те, що судді, приймаючи рішення у типовій справі, мають зважати на рішення у зразковій справі.

З огляду на це, для вирішення проблеми регламентації того, у який спосіб судді мають ураховувати рішення за зразковою справою, необхідно змінити зміст формулювання частини 3 статті 291 Кодексу адміністративного судочинства України [464], а саме:

«[…] 3. При ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи. При цьому, врахування висновків Верховного Суду, викладених у рішенні за результатами розгляду зразкової справи, не означає винесення аналогічного ухваленому за результатами розгляду зразкової справи рішення […]».

---

463 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.

464 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.

Чинне законодавче формулювання частини 3 статті 291 Кодексу адміністративного судочинства України [465] не дає змоги однозначно сформувати розуміння того, якими мають бути дії судді при розгляді типової справи, щодо якої винесено зразкове рішення. Законодавче визначення «має враховувати» у контексті ухвалення рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, вносить ясність у те, які дії має вчиняти суд, проте не пояснює у який спосіб має відбутися таке врахування. З огляду на це, необхідно уточнити, що врахування висновків Верховного Суду, викладених у рішенні за результатами розгляду зразкової справи, не означає винесення аналогічного ухваленому за результатами розгляду зразкової справи рішення.

Загалом, проаналізувавши практичну проблематику зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, можна зробити висновок, що чинний стан правового регулювання цих інститутів характеризується низкою позитивних аспектів:

1) у довгостроковій перспективі забезпечено зменшення навантаження на суддів та сприяння швидкому розгляду великої кількості типових справ;

2) процедура розгляду зразкових справ дає підстави їх розглядати у належний спосіб;

3) забезпечено можливість оскарження зразкового рішення особами, які не брали участь у зразковій справі;

4) висновок у зразковій справі враховується у відповідності до ознак типової справи, а не копіюється.

Водночас, здійснене дослідження засвідчило, що практичними проблемами зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві є те, що:

---

[465] 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.

1) поки що законодавчо не встановлено чітку кількість справ, наявність яких зумовлює потребу в ухваленні зразкового рішення;

2) залежність долі багатьох суперечок від однієї конкретної справи, яка могла бути розглянута у неналежний спосіб (наприклад, поверхнево);

3) надмірне завантаження Верховного Суду через право адміністративних судів звертатися з таким поданням;

4) затягування процесу розгляду адміністративних справ, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі;

5) заінтересовані особи не повідомляються особисто про розгляд зразкової справи;

6) із законодавчого формулювання не зрозуміло, у який спосіб судді мають враховувати рішення за зразковою справою: брати її до уваги чи виносити аналогічні рішення.

Крім того, здійснене дослідження засвідчило, що тенденції вдосконалення регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві нині зводяться до того, що ці інститути з моменту їх запровадження ще не зазнавали змін. Така бездіяльність законодавця пояснюється тим, що поки що пройшло замало часу для того, щоб робити однозначні висновки про проблемність правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві. Однак, окремі недоліки вже чітко проявились, і на їх основі можна зробити певні висновки щодо того, у який спосіб правове регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві має бути покращене в майбутньому:

1) законодавець має позбутися нечіткості у формулюваннях та виключити зі змісту Кодексу адміністративного судочинства України оціночні поняття;

2) має бути чітко визначена мінімальна кількість типових справ, необхідна для прийняття зразкового рішення;

3) повинно бути чітко регламентовано, у який саме спосіб мають враховуватися суддями висновки у зразкових справах.

Загалом, підсумовуючи дослідження теоретико-практичних проблем зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві та тенденцій вдосконалення, можна констатувати, що чинний стан правового регулювання цих інститутів є загалом позитивним. Більшість проблем, які розглядають вітчизняні науковці, обумовлені тим, що ці інститути були запроваджені порівняно нещодавно, і поки що прийнято занадто мало зразкових рішень для того, щоб робити однозначні висновки про наявні недоліки. Крім того, встановлено наявність певних суперечливих моментів, пов'язаних із законодавчими формулюваннями. Так само не до кінця зрозумілим є механізм застосування на практиці суддями рішень у зразкових справах. Поряд із тим, прогалин законодавчого регулювання, які не дають змоги ефективно функціонувати цим інститутам, не виявлено.

5.2 Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції: напрями запозичення

Згідно зі статтею 55 Конституції України [466], кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Тобто, гарантування захисту прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов'язком держави, який став однією із першопричин створення в Україні адміністративної юстиції, яка, з одного боку, захищає права громадян, а з іншого – забезпечує законність діяльності органів державної влади. Із самого

[466] Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

початку створення адміністративної юстиції у нашій державі, вітчизняний законодавець опирався на досвід іноземних держав, передусім європейських. Йдеться не про механічне перенесення окремих елементів зарубіжних моделей, а про реформування національного законодавства, згідно з чинними соціально-політичними умовами, досвіду більш розвинених держав, а також із урахуванням національних правових традицій. Тому теоретичні та прикладні розробки щодо запровадження в Україні адміністративної юстиції європейського зразку, не втрачають своєї актуальності, а дослідження будь-яких правових інститутів доречно здійснювати крізь призму досвіду тих держав, які успішно їх впровадили у свої правові системи.

Вітчизняний законодавець, впроваджуючи інститути зразкових та типових справ в адміністративне судочинство, із самого початку ставив за мету підтримку загальносвітових тенденцій до спрощення судочинства. Навіть на міжнародному рівні, зокрема й у 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. З огляду на це, 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 наблизитися до міжнародних стандартів процесуального законодавства держав-учасниць Європейського Союзу.

В основу механізму зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві ліг інститут пілотних рішень, які виносить Європейський суд з прав людини. З часу прийняття першого пілотного рішення, застосування цього інструменту

було спрямовано, передусім, на зменшення навантаження на суди та суддів. За своєю сутністю, пілотні рішення Європейського суду з прав людини являють собою вказівки державним органам на існування системної проблеми, яка стосується великої кількості осіб, та рекомендації щодо усунення виявлених порушень. Шляхом впровадження інституту пілотних рішень, було вирішено одразу два завдання: по-перше, впроваджено інститут, спрямований на вирішення багаторазово повторюваних проблем; по-друге, цей механізм сприяв вирішенню справ, що випливають зі стійкого системного неправильного функціонування адміністративних і правозастосовних органів правової системи держави. Як відзначається у науковій літературі, така процедура була впроваджена у багатьох судових системах Європи: в Угорщині, Португалії, Франції, Італії, Австрії, Словенії, Литві. Водночас, існує практика, коли європейські країни відмовлялися від впровадження таких процедур, наприклад, законодавці Латвії аргументували свою незгоду з таким нововведенням можливими запереченнями учасників процесу проти визначення справи як типової, для постанови зразкового рішення; тим, що фактичні обставини у справі можуть різною мірою відрізнятися, а суд може їх врахувати, як ідентичні; а також тим, що у зв'язку із запровадженням цього інституту, виросте навантаження на Верховний Суд [467]. Україна у цьому контексті стала на сторону держав, у яких функціонують механізми зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, і при цьому, відсутня певна єдина модель, досвід якої було запозичено нашою державою. Український варіант зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві не був

[467] Стрілець Т.Г. Судова реформа: навіщо потрібні типові і зразкові справи: веб-ресурс «Судово-юридична газета». URL: https://sud.ua/uk/news/laws/109238-sudebnaya-reforma-zachem-nuzhny-tipichnye-i-obraztsovye-dela (дата звернення 29.12.2019).

повністю скопійований з певної конкретної моделі, і має свої особливості.

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 справам в адміністративному судочинстві, у контексті європейської інтеграції, є мінімальною. Це можна пояснити, з одного боку, новизною цих інститутів. З 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 залишилися поза увагою дослідників. З іншого боку, на рівень наукової уваги до цього питання також вплинула відсутність офіційних перекладів зарубіжних законодавчих актів з адміністративної юстиції. Дослідниками зарубіжних моделей механізму зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві є, зокрема: 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. Водночас, необхідно враховувати те, що праці перелічених учених були присвячені більш загальним питанням адміністративного судочинства, які зокрема стосувалися й інститутів зразкових та типових справ. Крім цього, впровадження таких механізмів у Кодексі адміністративного судочинства України [468] 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 удоскона-

468 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.

лення чинного законодавства, практики його застосування, продовження процесу приведення наявної правової системи до міжнародних стандартів.

У світі існує дві моделі забезпечення єдності судової практики: континентальна та англо-американська [469, с. 187]. Не зважаючи на очевидні відмінності у сутності обох моделей, їх обидві все таки об'єднує те, що сутність кожної із них полягає у забезпеченні однакового застосування судами висновків, прийнятих у процесі діяльності судів вищих інстанцій.

У країнах англо-американської системи єдність судової практики на найвищому рівні забезпечує Верховний Суд. Окрім того, єдність судової практики також забезпечується прецедентним характером рішень суду вищого рівня. Прецеденти, покладені в основу таких рішень у конкретних справах, є обов'язковими для застосування нижчими судами при вирішенні аналогічних справ. Прецедентна система є вертикальною і передбачає обов'язок суддів дотримуватися рішень вищих судів [470, с. 187]. Щодо сутності англо-американської системи, необхідно відзначити такі моменти: по-перше, судова практика має вирішальне значення для визначення змісту права та вирішальний вплив на всю правову систему; по-друге, судові прецеденти є джерелом права; по-третє, при формуванні прецедентів, значна увага приділяється урахуванню правових звичаїв. Україна належить до

469 Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України; наук. консульт. Клочко А.М. Дніпро, 2017. 478 с.

470 Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України; наук. консульт. Клочко А.М. Дніпро, 2017. 478 с.

континентальної групи держав, і саме тому практика Верховного Суду нашої держави відрізняється від діяльності аналогічних установ країн англо-американської системи.

У країнах континентальної системи завдання забезпечення єдності судової практики покладається на суд або/та касаційну інстанцію, або на верховні суди держав. Суд касаційної інстанції, зазвичай, у державі один, проте В. В. Ільков зазначає, що їх може бути декілька, у випадку, коли судова система будується за принципом спеціалізації судів [[471], с. 187]. Зокрема, раніше в Україні функціонував Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, на якого було покладено функції касаційної судової інстанції у відповідних спорах, однак нині Верховний Суд здійснює правосуддя, як суд касаційної інстанції у складі таких структурних одиниць: Велика Палата Верховного Суду, Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд та Касаційний цивільний суд. Тобто, у цьому аспекті Україна привела свою судову систему у відповідність до судових систем інших країн континентальної системи. Крім того, у країнах континентальної системи верховні суді та/або суди касаційної інстанції (у разі їх існування) формулюють правові позиції у своїх рішеннях за наслідками касаційного оскарження рішень судів нижчого рівня. Висновки верховних судів та/або судів касаційної інстанції (правові позиції) є умовно обов'язковими для судів нижчого рівня. Тобто, якщо суд нижчого рівня при винесенні рішення не врахує висновки Верховного Суду, цілком очевидно, що таке рішення, у більшості випадків, буде

[471] Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України; наук. консульт. Клочко А.М. Дніпро, 2017. 478 с.

скасовано [472, с. 187]. Зважаючи на рішення у зразкових справах Верховного Суду, необхідно акцентувати увагу на те, що згідно з ч. 3 ст. 291 Кодексі адміністративного судочинства України [473], суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи при ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи. Тобто, з огляду на цю специфіку, Україна також підтримала держави континентальної моделі забезпечення єдності судової практики.

Ключові відмінності, які дають підстави розрізняти держави континентальної та англо-американської моделі забезпечення єдності судової практики, розкриває у своїй праці А. В. Журавльов. Як відзначає дослідник, у сучасній доктрині та законодавстві країн континентальної Європи домінує принцип, згідно з яким суди у своїй діяльності керуються та підкоряються закону, а рішення, що виносяться ними, мають силу індивідуально-правових актів. Правовою доктриною деяких країн континентального права судова практика взагалі не розглядається як джерело права, проте деякі європейські країни пішли шляхом визнання концепції обмеженого судового прецеденту, під яким розуміється рішення вищих судових інстанцій нормативного характеру, які у процесі тлумачення закону створюють норми, що відповідають закону та підлягають обов'язковому застосуван-

---

472 Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України; наук. консульт. Клочко А.М. Дніпро, 2017. 478 с.

473 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.

ню у подібних справах [474, с. 79]. Таким шляхом пішла й Україна, регламентувавши в нормах Кодексу адміністративного судочинства України [475] інститути зразкових та типових справ. Зразкова справа також за сутністю являє собою рішення вищої судової інстанції нормативного характеру, яке є обов'язковим для врахування при розгляді подібних справ, які у вітчизняному законодавстві дістали назву типових. При цьому, А. В. Журавльов наголошує, що такі рішення не потрібно ототожнювати із англо-американськими прецедентами, адже останні можуть бути створені одним судовим рішенням, а аналоги рішень у зразкових та типових справах в адміністративному судочинстві України являють собою низку судових рішень, прийнятих вищою судовою інстанцією (у випадку України – Верховним Судом, тобто не нав'язується «зверху», а виникає внаслідок сприйняття правової позиції значною частиною юридичної спільноти [476, с. 79]. Відповідно, можна зробити такі висновки щодо належності України до держав континентальної моделі забезпечення єдності судової практики:

1) в Україні завдання забезпечення єдності судової практики покладено на Верховний Суд, як найвищий орган у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики;

2) Верховний Суд формулює правові позиції у зразкових рішеннях за наслідками провадження у зразковій справі, які у майбутньому є умовно обов'язковими (правові висновки

474 Журавльов А. В. Судовий прецедент як джерело права в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми держави і права. 2016. Вип. 76. С. 75–84.

475 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.

476 Журавльов А. В. Судовий прецедент як джерело права в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми держави і права. 2016. Вип. 76. С. 75–84.

Верховного Суду мають у майбутньому обов'язково враховуватися при розгляді типових справ) для місцевих адміністративних судів;

3) в Україні судова практика не є джерелом права, проте по суті у нашій державі було визнано концепцію обмеженого судового прецеденту, а рішення у зразкових та типових справах є її відображенням.

Отже, Україна відноситься до держав континентальної моделі забезпечення єдності судової практики, у яких важливе місце у забезпеченні єдності судової практики відіграє Верховний Суд. У науковій літературі до таких держав відносять Францію, Федеративну Республіку Німеччина, Угорщину, Латвію, Болгарію та низку інших європейських держав. Засновники системи адміністративних судів в Україні брали за приклад досвід цих держав, і як наслідок, в Україні було посилено роль Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики, шляхом наділення його повноваженнями розглядати спори про компетенцію, приймати зразкові судові рішення у спорах, що виникають з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги [[477], с. 169]. Тому у процесі пошуку напрямів удосконалення чинної системи зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, необхідно також звертатися до досвіду таких країн.

Державами, які найчастіше розглядають вітчизняні дослідники, як зразки у розбудові системи адміністративного судочинства, є Франція та Федеративна Республіка Німеччина. Аналізуючи досвід цих держав у контексті правового регулювання механізмів зразкових та типових справ в адмініс-

[477] Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України; наук. консульт. Клочко А.М. Дніпро, 2017. 478 с.

тративному судочинстві, необхідно розуміти, що єдність судової практики у них забезпечується у способи, відмінні від тих, як це здійснено в Україні, а тому можливості реального використання їх досвіду у вітчизняних умовах є обмеженими.

Щодо Франції, передусім, необхідно виділити досвід цієї держави у функціонуванні інституту преюдиційних запитів. Його сутність полягає у тому, що суд, який розглядає справу по суті, зіткнувшись із проблемою застосування норми права, може зупинити провадження у справі й звернутися до найвищого судового органу з преюдиційним запитом стосовно тлумачення закону, якщо відповідне правове питання є новим, достатньо складним і виникає у багатьох справах [[478], с. 188]. Адаптуючи цей зміст у вітчизняні реалії, можна сформулювати певний приклад. Якщо місцевий адміністративний суд розглядає типову адміністративну справу та стикається із проблемою застосування норми права, яка є новою, достатньо складною чи є характерною для багатьох інших типових справ, такий суд може звернутися до вищої судової інстанції (в Україні це Верховний Суд) щодо надання висновку з цього правового питання. Отже, корисний для України досвід Франції потрібно розглядати передусім крізь призму інституту преюдиційних запитів, тим паче, що про необхідність його запровадження у нашій державі вже не перший рік тривають дискусії, а успішність його функціонування підтверджена досвідом інших держав Європи.

Однією із таких держав є Республіка Угорщина, найвищим судовим органом якого є Курія, яка зобов'язана запере-

[478] Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України; наук. консульт. Клочко А.М. Дніпро, 2017. 478 с.

чувати єдиний порядок здійснення судочинства в судах. Рішення Курії, які стосуються єдиного порядку здійснення судочинства, є обов'язковим для всіх судів. Цей орган наділено повноваженнями здійснювати правовий аналіз справ, переглядати судові рішення судів нижчих інстанцій у зв'язку з недотриманням єдності судової практики. Однак, у контексті запозичення досвіду цієї держави, насамперед необхідно звернути увагу на повноваження Курії приймати «рішення про єдність судової практики». В. В. Ільков відзначає, що такі рішення приймаються з метою забезпечення єдності прецедентної практики. У висновку суд вказує, який закон потрібно забезпечувати і у який спосіб вирішувати справу. Тобто, Курія приймає типове рішення, а суди при розгляді аналогічних справ, зобов'язані враховувати ті висновки, які містяться у судовому рішенні Курії. Курія розглядає преюдиційні запити нижчих судів у випадках, коли виникають труднощі, а також наділена повноваженнями надавати нижчим судам роз'яснення законодавства [[479], с. 189–190]. Усі рішення Курії, роз'яснення та узагальнення судової практики оприлюднюються на офіційному сайті цієї судової установи [[480]]. Такий механізм формування єдності та однаковості судової практики відіграє досить важливу роль у цих державах, з огляду на особливу прецедентну силу рішень цього суду. Запровадження процедури звернення до Верховного Суду з преюдиціальним запитом щодо надання висновку з певного правового питання могло б забезпечити такі результати: по-

[479] Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерство внутрішніх справ України; наук. консульт. Клочко А.М. Дніпро, 2017. 478 с.

[480] Офіційний сайт Курії Республіки Угорщина. URL: hu/hu/elvdont/112017-szamu-kozigazgatasi-elvi-dontes (дата звернення 20.06.2016).

перше, дозволить забезпечити однакове розуміння норм права різними судами та суддями; по-друге, за допомогою інституту преюдиціального запиту питання щодо використання відповідних норм могли б вирішуватися ще до того, як справа надійде до Верховного Суду України, на рівні судів першої інстанції. Тобто, інститут преюдиціальних запитів потрібно розглядати не як складову зразкових та типових справ, а як ще один інструмент забезпечення єдності судової практики в адміністративних справах.

Спроба запровадження цього інституту вже була здійснена вітчизняним законодавцем. Зокрема, 9 лютого 2018 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект щодо внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства (щодо запровадження інституту преюдиційного запиту та уніфікації касаційного провадження) [481], який, втім, згодом було відкликано. Законодавцями було запропоновано удосконалення Кодексу адміністративного судочинства України [482], шляхом запровадження преюдиційного запиту та уніфікації касаційного провадження, що в результаті дало б змогу забезпечити цілісність і єдність судової практики. У цьому законопроекті було врегульовано такі питання, як порядок звернення до Верховного Суду із преюдиційним запитом, розгляд Верховним Судом преюдиційного запиту, застосування судами висновку Верховного Суду на преюдиційний запит, і це було здійснено змістовно та в належній формі.

---

481 Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо запровадження інституту преюдиційного запиту та уніфікації касаційного провадження): Проект Закону України від 09.02.2018 № 8031. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63468 (дата звернення 29.12.2019).

482 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.

Сутність процедури, згідно із законопроектом, полягає зокрема, в тому [483], що суди першої та апеляційної інстанції, перед ухваленням рішення у справі, яку було розглянуто, приймають ухвалу про звернення до Верховного Суду із преюдиційним запитом, у якій сформульовано вимогу надати висновок щодо правильного застосування норм в адміністративній справі. Вимоги до запиту є такими: він має бути складений у письмовій формі, має бути обґрунтованим та містити посилання на обставини, що підтверджують наявність необхідних умов для направлення до вищезазначеного суду. Крім того, суд зазначає інформацію про правовідносини, які є предметом розгляду, а також обґрунтовує необхідність такого висновку. Відповідно, судове провадження припиняється до надання Верховним Судом висновку, а сторонам надається право подати до Верховного Суду свої пояснення.

Надійшовши до Верховного Суду, преюдиційний запит підлягає реєстрації у день надходження, та, не пізніше наступного дня, передається судді-доповідачу для розгляду питання щодо відкриття чи відмови у відкритті провадження. Суддя-доповідач має право відмовити лише у двох випадках: по-перше, у випадку, якщо Верховний Суд раніше розглядав це питання і вже видавав постанову; по-друге, якщо правильне застосування норм права є очевидним. Рішення, щодо відкриття провадження, приймається суддею-доповідачем самостійно, а про відмову – постійно діючою колегією, але при цьому, якщо хоча б один суддя приймає рішення про задоволення запиту, провадження відкривається.

---

[483] Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо запровадження інституту преюдиційного запиту та уніфікації касаційного провадження): Проект Закону України від 09.02.2018 № 8031. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63468 (дата звернення 29.12.2019).

Після відкриття провадження, справа передається на розгляд Великій Палаті Верховного Суду. У разі, якщо до Верховного Суду надійшли однотипні преюдиційні запити, суд має право об'єднати їх в одне провадження. Преюдиційний запит розглядається протягом шістдесяти днів з дня, коли було постановлено ухвалу про відкриття преюдиційного провадження, у порядку розгляду справи судом першої інстанції у спрощеному позовному провадженні. Під час засідання суддя-доповідач доповідає про зміст запиту та позиції учасників справи, за умови, що вони подані. Під час розгляду суд може звертатися до Науково-консультативної ради по допомогу у підготовці наукового висновку щодо застосування норми права. Рішення Суду приймається у вигляді Постанови, яка набирає законної сили з моменту прийняття, і оскарженню не підлягає. Рішення надсилається до першочергового суду з усіма матеріалами справи у п'ятиденний строк.

Загалом, інститут преюдиційного запиту є схожим на інститути типових та зразкових справ в адміністративному судочинстві, проте їх не потрібно ототожнювати. Вони могли б існувати як єдина система.

З огляду на це, інститут преюдиційного запиту міг би стати найефективнішим напрямом впровадження у вітчизняну систему адміністративного судочинства позитивного досвіду Франції та Республіки Угорщина. У контексті цього, прийняття законопроекту № 8031 [484] могло б стати цілком оптимальним шляхом для його реалізації.

Окрім провідних держав Європейського Союзу, Україні потрібно опиратись на досвід держав, близьких історично,

484 Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо запровадження інституту преюдиційного запиту та уніфікації касаційного провадження): Проект Закону України від 09.02.2018 № 8031. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63468 (дата звернення 29.12.2019).

соціально-політично, територіально. Україна та низка європейських держав, розбудовували власні правові системи із ідентичних витоків, тому такий досвід буде легше запровадити у вітчизняну систему адміністративного судочинства.

Однією із держав, досвід якої доречно дослідити передусім, є Литва. Актуальність звернення до аналізу законодавства цієї держави обумовлена низкою причин, як пов'язаних безпосередньо із механізмами зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, так і причинами, не пов'язаними із цим. По-перше, важливо враховувати те, що Литва підписала угоду про асоціацію із Європейським Союзом ще в червні 1995 року [485], а вже у 1998 році подала заявку про вступ до Європейського Союзу [486, с. 195]. Тобто, Литва реалізувала нині задекларовані Україною цілі понад на півтора десятки років раніше, аніж Україна [487]: обидві держави після здобуття незалежності, стикнулися зі схожими політичними, економічними та соціальними проблемами, обидві держави на початку 90-х рр. XX ст. розпочали будівництво незалежних держав із проголошення курсу на вступ до Європейського Союзу. І при цьому, на сучасному етапі Литва являє собою успішну європейську державу та є важливим стратегічним партнером Ук-

485 Europe Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Lithuania, of the other part. Official Journal of the European Communities L. 1998. Vol. 41, № 51. P. 3–242.

486 Гаряча Ю. П. Адаптація законодавства країн Балтії до надбання спільноти (acquis communautaire): досвід для України. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. 2012. Вип. 2. С. 193–200.

487 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014. Офіційний вісник України від 26.09.2014. 2014 р. № 75. Том 1. Стор. 83. Стаття 2125.

раїни. По-друге, Литва є державою, яка належить до групи держав континентальної моделі забезпечення єдності судової практики. У цій державі функціонує Вищий адміністративний суд Литви, а Законом Литви «Про провадження в адміністративних справах» від 14.01.1999 р. № VIII-1029 [488] регламентовано інститути зразкових та типових справ. По-третє, на відміну від свого сусіда – Латвії, Литва не відмовилася від механізмів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, які успішно функціонують і дотепер. Сам тому, дослідження досвіду функціонування механізмів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві Литви у контексті європейської інтеграції, є одним із нагальних.

Питання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві у Литві урегульовується нормами Закону Литви «Про провадження в адміністративних справах» від 14.01.1999 р. № VIII-1029 [489], у якому цим механізмам присвячено Главу 4 Розділу II «Модельний судовий процес». Термін «модельний» відповідає вітчизняному аналогу «зразковий». Одним із значень терміну «модельний», згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови, є «зразковий, взірцевий примірник» [490, с. 683]. Тобто, модельна адміністративна справа в адміністративному судочинст-

488 О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1ac36e42c13d11e682539852a4b72dd4?jfwid=11dyheynok (дата звернення 29.12.2019).

489 О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1ac36e42c13d11e682539852a4b72dd4?jfwid=11dyheynok (дата звернення 29.12.2019).

490 Великий тлумачний словник сучасної української мови / [гол. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. Київ: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

ві Литви є тотожним поняттям до зразкової адміністративної справи в адміністративному судочинстві України. Щодо типових справ, то в законодавстві Литви вони визначаються, як «однорідні». Зокрема, у статті 127 Закону Литви «Про провадження в адміністративних справах» від 14.01.1999 р. № VIII-1029 [491],йдеться про індивідуальні однорідні справи. «Однорідний», згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови, означає «який характеризується однаковими рисами, ознаками» [492, с. 831]. У схожий спосіб можна пояснити і термін «типовий» – «який визначається ознаками, властивими якій-небудь сукупності осіб, явищ, предметів тощо» [493, с. 1450]. А отже, між індивідуальними однорідними справами в адміністративному судочинстві Литви та типовими адміністративними справами в адміністративному судочинстві України також можна провести чіткі зв'язки та взаємозалежності.

Зміст статті 127 Закону Литви «Про провадження в адміністративних справах» від 14.01.1999 р. № VIII-1029 [494], є схожим до змісту статті 290 Кодексу адміністративного

---

491 О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1ac36e42c13d11e682539852a4b72dd4?jfwid=11dyheynok (дата звернення 29.12.2019).

492 Великий тлумачний словник сучасної української мови / [гол. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. Київ: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

493 Великий тлумачний словник сучасної української мови / [гол. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. Київ: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

494 О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1ac36e42c13d11e682539852a4b72dd4?jfwid=11dyheynok (дата звернення 29.12.2019).

судочинства України [495]. Так само визначається, що якщо в провадженні одного чи різних адміністративних судів перебуває декілька індивідуальних однорідних справах, одна або декілька із них, можуть бути розглянуті у порядку модельної адміністративної справи. При цьому, на відміну від законодавства України, законодавство Литви передбачає мінімальну кількість індивідуальних однорідних справ, необхідних для провадження у модельній адміністративній справі. Раніше у цій роботі було акцентовано увагу на те, що в частині 1 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [496] вітчизняний законодавець вжив не чітке формулювання «кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення». Натомість, законопроект № 6232 [497] передбачав мінімальну кількість – 10 типових справ. Литовське законодавство (частина 2 статті 127) у цьому контексті, передбачає, що у разі, якщо в одному або декількох окружних адміністративних судах розглядаються понад 20 індивідуальних однорідних справ, одна або більше із зазначених справ можуть розглядатися у спеціальному порядку і називатися модельною справою (модельними справами). Тому, цей досвід міг би бути взятий до уваги вітчизняним законодавцем, адже у цій роботі вже було акцентовано, що невизначеність у кількості типових справ, наявність яких зумовлює потребу в ухваленні зразкового рішення, є однією із ос-

---

495 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.

496 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.

497 Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів № 6232 від 23.03.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415 (дата звернення 29.12.2019).

новних практичних проблем правового регулювання механізмів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві.

Аналізуючи зміст статті 128 Закону Литви «Про провадження в адміністративних справах» від 14.01.1999 р. № VIII-1029 [498], необхідно зосередити увагу на те, що ініціювати відкриття провадження у модельній справі може голова окружного адміністративного суду за клопотанням судді (колегії суддів) шляхом винесення ухвали. Так само, голову окружного адміністративного суду наділено компетенцією об'єднувати кілька індивідуальних однорідних або модельних справ в одну модельну справу. Голова Вищого адміністративного суду Литви вступає у цю процедуру лише у тому випадку, коли декілька індивідуальних однорідних або модельних справ знаходяться у різних окружних адміністративних судах. У такому разі, Голова своїм рішенням здійснює їх об'єднання в одну модельну справу, а також утворює колегію суддів для розгляду цієї справи. Для порівняння, згідно з частиною 3 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [499], вирішення питання про відкриття провадження у зразковій справі, відмова у відкритті провадження у зразковій справі та розгляд зразкової справи здійснюється колегією суддів Верховного Суду у складі не менше п'яти суддів. Тобто, питання відкриття провадження у зразковій справі повністю перебуває у компетенції Верховного Суду нашої держави. У контексті цього, можна зробимо висновок, що все-таки в Україні цей механізм є більш досконалим. На-

498 О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1ac36e42c13d11e682539852a4b72dd4?jfwid=11dyheynok (дата звернення 29.12.2019).

499 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.

дання головам місцевих адміністративних судів повноважень ініціювати відкриття провадження у зразковій справі значно ускладнило б практичне застосування зразкових рішень. Це може призвести до неоднорідності зразкової практики, прийняття різних рішень у типових справах. Доречніше повністю передати цю компетенцію у відання Верховного Суду – так, як це і було зроблено в Україні. Це є гарантією однозначності у зразкових справах та додатковою гарантією того, що у типових справах, які характеризуються ідентичними ознаками, не будуть прийняті різні рішення.

Так само, як і в Україні, в Литві учасники модельного процесу інформуються про відкриття провадження у такій справі шляхом публікації повідомлення про це на офіційному веб-ресурсі Вищого адміністративного суду Литви [500]. У контексті України, це положення було відзначено, як доречне, втім у сучасних умовах воно може призвести до певних ускладнень в інформуванні, з огляду на порівняно низький відсоток користувачів всесвітньої мережі «Інтернет» серед населення нашої держави. Для порівняння, станом на липень 2019 року користувачами Інтернету були близько 90,9 % населення Литви [501]. Отже, це положення є значно ефективнішим для Литви. Щодо України, було зроблено висновок, що все таки на сучасному етапі більш доречно передбачити альтернативні способи повідомлення учасників зразкової справи.

Аналізуючи положення частини 4 статті 128 Закону Литви «Про провадження в адміністративних справах» від

---

500 О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1ac36e42c13d11e682539852a4b72dd4?jfwid=11dyheynok (дата звернення 29.12.2019).

501 Internet in Europe Stats. Internet User Statistics & 2019 Population for the 53 European countries and regions: Internet World Stats. URL: https://www.internetworldstats.com/stats4.htm (дата звернення 29.12.2019).

14.01.1999 р. № VIII-1029 [502], можна відзначити, що провадження у типовій справі, так само, як і в Україні, призупиняється у зв'язку з відкриттям провадження у зразковій справі. Проте, якщо в Україні може бути оскаржене лише рішення у типовій чи зразковій справі, то в Литві сторонам типових справ також надано право оскаржувати ухвалу суду про призупинення розгляду однорідної (тобто, типової) справи для розгляду модельної (зразкової) справи на тій підставі, що справа, яка розглядається, не відповідає критеріям типовості. Таке положення було б доречно запозичити у вітчизняне законодавство, оскільки на сучасному етапі учасники адміністративних спорів позбавлені можливості впливати на провадження у зразкових спорах, не зважаючи на те, що вони безпосередньо стосуються їхніх прав. Необхідно враховувати те, що розгляд справи Верховним Судом, як зразкової, може негативно вплинути на забезпечення прав сторін – наприклад, це може суттєво затягнути розгляд справи, або ж рішення буде прийняте, опираючись на висновки Верховного Суду, а не на реальні обставини справи. Тому, потрібно надати змогу сторонам типової справи оскаржувати ухвалу про відкриття провадження у зразковій справі.

Згідно з частиною 1 статті 129 Закону Литви «Про провадження в адміністративних справах» від 14.01.1999 р. № VIII-1029 [503], модельна справа розглядається колегією окружного адміністративного суду у складі трьох суддів, а розгляд модельних справ у Вищому адміністративному суді

---

502 О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1ac36e42c13d11e682539852a4b72dd4?jfwid=11dyheynok (дата звернення 29.12.2019).

503 О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1ac36e42c13d11e682539852a4b72dd4?jfwid=11dyheynok (дата звернення 29.12.2019).

Литви здійснюється розширеною колегією суддів або пленарною сесією суду. Натомість в Україні розгляд зразкової справи здійснюється колегією суддів Верховного Суду у складі не менше п'яти суддів [504]. Частиною 3 цієї статті передбачено можливість залучення заінтересованої особи до розгляду зразкової справи у разі подання такої заяви, та встановлення судом того, що участь такої особи є обов'язковою для належного розгляду модельної справи. В Україні відсутній механізм ініціювання власної участі у зразковій справі.

Аналіз процедури провадження в індивідуальних однорідних справах у Литві, регламентованій у статтях 130 та 131 Закону Литви «Про провадження в адміністративних справах» від 14.01.1999 р. № VIII-1029 [505], дав підстави для висновку, що вона є ідентичною до провадження у типових справах в Україні. А розгляд однорідної справи призупиняється до винесення модельного рішення, так само після набрання законної сили рішенням суду у модельній справі, провадження в індивідуальній справі поновляється. Рішення у модельній справі публікується на веб-ресурсі Вищого адміністративного суду Литви, і про нього повідомляються усі місцеві адміністративні суди. Після набрання законної сили рішення у модельній справі, індивідуальні однорідні спори можуть розглядатись у спрощеному порядку – одним суддею, в порядку письмового провадження. Цей досвід було б доречно запровадити і в Україні, оскільки він відповідає тим цілям, для досягнення яких власне і було запроваджено ме-

504 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.

505 О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1ac36e42c13d11e682539852a4b72dd4?jfwid=11dyheynok (дата звернення 29.12.2019).

ханізми зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві – це сприятиме спрощенню проваджень у типових справах та розвантаженню судів. У частині 4 статті 131 Закону Литви «Про провадження в адміністративних справах» від 14.01.1999 р. № VIII-1029 [506] здійснено уточнення, що такий скорочений розгляд можливий лише у тому випадку, якщо законність і обґрунтованість рішення суду першої інстанції у модельному справі була перевірена в апеляційному порядку у Вищому адміністративному суді Литви, або якщо Вищий адміністративний суд Литви ухвалив рішення у модельній справі. Встановлення цього положення обумовлене тим, що рішення у модельних справах в Литві можуть прийматися місцевими адміністративними судами. В Україні такою компетенцією наділений лише Верховний Суд, а отже, регламентація такої додаткової гарантії не потрібна.

Загалом, підсумовуючи дослідження досвіду Литви щодо правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, можна констатувати, що існує низка свідчень того, що при розробці механізмів зразкових та типових справ, український законодавець міг звернутися до досвіду цієї держави. Зміст § 3 Глави 11 Розділу II «Позовне провадження» Кодексу адміністративного судочинства України [507] та Глави 4 Розділу II «Модельний судовий процес» Закону Литви «Про провадження в адміністративних справах» від 14.01.1999 р. № VIII-1029 [508] у багатьох моментах є

---

506 О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1ac36e42c13d11e682539852a4b72dd4?jfwid=11dyheynok (дата звернення 29.12.2019).

507 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.

508 О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029. URL: https://e-seimas.lrs.lt/

ідентичним. У процесі аналізу виокремлено такі особливості правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві Литви, які відрізняють його від української моделі правового регулювання цих інститутів:

1) зразкові та типові справи дістали назву «модельних» та «індивідуальних однорідних», проте їх сутність є ідентичною;

2) зразкові справи можуть розглядатися місцевими адміністративними судами;

3) для відкриття провадження у зразковій справі, необхідно перебування у провадженні одного або декількох адміністративних судів щонайменше 20 типових адміністративних справ;

4) ухвала щодо відкриття провадження у зразковій справі може бути оскаржена учасниками типової справи;

5) після набрання законної сили рішенням у зразковій справі, типові справи можуть розглядатись у спрощеному порядку.

Не кожна із встановлених відмінних рис має бути беззаперечно впроваджена у вітчизняне законодавство, втім оптимальними є три основних напрями, за якими такі зміни були б доречними:

1. Визначення мінімальної кількості типових адміністративних справ, необхідних для відкриття провадження у зразковій справі.

У цій роботі було запропоновано декілька варіантів того, у який спосіб можна було б удосконалити формулювання частини 1 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України [509]. Із урахуванням положень законодав-

---

portal/legalAct/lt/TAD/1ac36e42c13d11e682539852a4b72dd4?jfwid=11dyheynok (дата звернення 29.12.2019).

509 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.

ства Литви, зміст цієї частини можна було б сформулювати так:

«[…] 1. Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває двадцять або більше типових адміністративних справ, 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 […]».

Крім того, було підтримано підхід авторів законопроекту № 6232 [510], які визначили мінімальну кількість десять типових справ, втім підхід литовського законодавця також міг би бути доречним для запозичення, оскільки така кількість типових справ є показником того, що рішення у зразковій справі необхідне.

2. Можливість оскарження ухвали суду про призупинення розгляду типової справи для її розгляду у порядку зразкової.

Частиною 1 статті 291 Кодексу адміністративного судочинства України [511] передбачено, що суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою у випадку, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі. Надання учасникам справи та суду рівних прав ініціювати зупинення розгляду типової справи, означає, що сторони також мають бути рівними і у правах щодо оскарження такої ініціативи. При цьому, очевидно, що

---

510 Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів № 6232 від 23.03.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415 (дата звернення 29.12.2019).

511 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.

єдиною підставою для такого оскарження має бути невідповідність справи, яка розглядається, ознакам типової справи.

Для цього необхідно внести такі зміни до статті 291 Кодексу адміністративного судочинства України [512]:

1) доповнити її такими положеннями:

«[…] 2. У разі зупинення провадження за ініціативою суду, який розглядає типову справу, ухвала суду про зупинення провадження може бути оскаржена на тій підставі, що справа, яка розглядається, не відповідає критеріям, передбаченим частиною 1 статті 290 цього Кодексу […]»;

2) привести у відповідність до цього положення зміст усієї статті 291.

3. Розгляд типової справи, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, у порядку спрощеного позовного провадження.

Для цього:

1) необхідно доповнити статтю 291 Кодексу адміністративного судочинства України [513] положеннями такого змісту:

«[…] 4. Після набрання законної сили рішення Верховного Суду у зразковій справі, типова справа розглядається за правилами спрощеного позовного провадження, з урахуванням особливостей, визначених цією статтею. Суд постановляє ухвалу про розгляд типової справи за правилами спрощеного позовного провадження, і протягом трьох робочих днів надсилає її учасникам процесу. Ухвала про розгляд ти-

512 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.

513 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.

пової справи за правилами спрощеного позовного провадження не може бути оскаржена.

5. У передбаченому в частині 4 цієї статті спрощеному порядку можуть розглядатися лише ті типові справи, які були порушені після набрання законної сили рішенням Верховного Суду у зразковій справі […]»;

2) привести у відповідність до цих положень зміст усієї статті 291.

Ще однією державою, досвід якої у правовому регулюванні зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві доречно було б проаналізувати, є Болгарія. Актуальність звернення до аналізу законодавства цієї держави обумовлена певними підставами. По-перше, соціалістичне минуле України та Болгарії. Остання хоча й не була складовою Союзу Радянських Соціалістичних Республік, проте Болгарія мала міцні відносини з 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 нині є ключовою. По-третє, Україна та Болгарія мають схожі правові системи, що обумовлює зручність запозичення досвіду одна в одної. По-четверте, інститут типових справ в адміністративному судочинстві відрізняється від того, який на сучасному етапі функціонує в Україні, а також відрізняється від проаналізованої литовської моделі. З огляду на це, у межах цього дослідження, доречно звернути увагу на те, якою могла би бути модель типових справ в адміністративному судочинстві у нашій державі, якби вітчизняний законодавець скористався досвідом Болгарії.

Правове регулювання типових справ в адміністративному судочинстві Болгарії здійснюється нормами Адміністра-

тивно-процесуального Кодексу Болгарії від 12.07.2006 р. [514]. Специфіка регулювання типових справ у цій державі обумовлена тим, що статтею 136 цього нормативно-правового акту визначено ознаки типових справ [515, с. 142]. Зміст цієї статті передбачає, що у разі, якщо у справі беруть участь понад 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-таки призначають свого представника, повноваження державного представника припиняються. Водночас, якщо сторони користуються послугами державного представника, витрати за його послуги несе адміністративний орган, у разі, якщо визнає його дії неправомірними.

Отже, специфіка типових справ в адміністративному судочинстві Болгарії, порівняно з типовими справами в адміністративному судочинстві Україні, проявляється, зокрема, в тому, що:

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;

514 Административнопроцесуален кодекс. В сила от 12.07.2006 г. URL: https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135521015 (дата звернення 29.12.2009).

515 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.

3) в адміністративно-процесуальному законодавстві Болгарії [516], на відміну від Кодексу адміністративного судочинства України [517], чітко визначено мінімальну кількість позивачів з однаковими позовними вимогами, необхідну для розгляду справи, як типової;

4) у 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.

Окремі моменти із болгарського досвіду могли би бути використані вітчизняним законодавцем, не зважаючи на те, що сутність типових справ в обох державах все-таки відрізняється. Зокрема, необхідно зосередити увагу на певних моментах. Передусім, важливо відзначити необхідність чіткого встановлення у Кодексі адміністративного судочинства України [518] мінімальної кількості типових справ для ухвалення зразкового рішення. У Болгарії обов'язковою є наявність десяти позивачів з однаковими позовними вимогами, і така чисельність є цілком виправданою. Ще одним 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 періоди часу. Поряд із тим, у чинному законодавстві потрібно передбачити можливість

---

516 Административнопроцесуален кодекс. В сила от 12.07.2006 г. URL: https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135521015 (дата звернення 29.12.2009).

517 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.

518 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.

об'єднання різних типових справ, які одночасно перебувають у провадженні одного чи різних судів, у яких позивачами звернено аналогічні позовні вимоги до того самого відповідача. Це могло б значно спростити провадження у таких справах, а також частково розвантажити суди. Крім того, у такій типовій справі може бути прийнято рішення, з урахуванням висновків Верховного Суду у зразковій справі, і за таких умов, розгляд справ буде спрощено ще більше. У такій справі може виникнути проблема з тим, який суд має розглядати подібну справу. Згідно зі статтею 25 Кодексу адміністративного судочинства України [519], «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». Така «об'єднана» справа має розглядатись адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, адже позивачі можуть проживати у різних містах, а перебування відповідача в адміністративних спорах є стабільним.

Зважаючи на досвід Болгарії, необхідно доповнити статтю 290 Кодексу адміністративного судочинства України [520] нормою такого змісту:

«[…] Якщо у провадженні одного чи декількох судів одночасно перебувають типові справи, у яких десятьма чи бі-

519 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.

520 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.

льше позивачами звернено аналогічні позовні вимоги до того 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 самого відповідача, здійснюється за клопотанням учасника справи або за ініціативою суду […]».

Отже, основними напрямами запозичення досвіду європейських держав у правовому регулюванні зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, зокрема, є:

– 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 самого відповідача.

Загалом, аналіз напрямів запозичення досвіду європейських держав у правовому регулюванні зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві дає підстави зробити певні висновки. По-перше, було зосереджено увагу на тому, що досвід провідних держав Європейського Союзу досить проблематично запозичити та реалізувати у національному законодавстві про адміністративне судочинство, з огляду на

відмінності у правових системах. Саме тому, досвід таких держав має розглядатись у контексті запровадження нових інститутів, а не удосконалення вже наявних. З огляду на це, було запропоновано впровадження нового інституту – преюдиційних запитів до Верховного Суду, який хоч і є подібним до зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, проте повністю самостійним інститутом. По-друге, у процесі аналізу було акцентовано на схожості правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві України та Литви, що свідчить про те, що вітчизняний законодавець міг керуватися досвідом цієї держави при регламентації досліджуваних інститутів.

Висновки до Розділу 5

Дослідження напрямів оптимізації зразкових та типових справ у адміністративному судочинстві дозволило нам зробити наступні висновки:

1. Позитивні теоретичні аспекти зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві:

1) визначення законодавцем дефініцій зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві у статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, що значно полегшує формування однозначного розуміння їх сутності;

2) законодавчі формулювання дають змогу встановити специфіку зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві;

3) запровадження інститутів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві викликало інтерес у вітчизняних дослідників, і тому сучасний стан теорії цих інститутів хоч і перебуває на етапі становлення, проте поступово розвивається.

2. Теоретичні проблеми зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві:

1) дослідники проблем зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві переважно оперують законодавчими формулюваннями, внаслідок чого нині у науковій літературі відсутній плюралізм поглядів щодо сутності та специфіки зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, а самі праці переважно не виходять за межі змісту Кодексу адміністративного судочинства України;

2) вжиття законодавцем оціночних понять, таких, як «аналогічний», «значний», «доцільність», внаслідок чого норми Кодексу адміністративного судочинства України можуть тлумачитися на розсуд суду.

3. Для вирішення теоретичних проблем зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, запропоновано внести такі зміни до Кодексу адміністративного судочинства України:

– зміст частини 1 статті 290 запропоновано сформулювати у такий спосіб:

«1. Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває певна кількість типових адміністративних справ, 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, та ухвалення зразкового рішення […]»;

– зміст частини 6 статті 290 запропоновано сформулювати так:

« […] 6. Верховний Суд відмовляє у відкритті провадження у зразковій справі, якщо подання не відповідає вимогам частини першої та (або) другої цієї статті, зокрема через розбіжності у їх фактичних обставинах, які унеможливлюють прийняття для них зразкового рішення […]»;

– статтю 291 запропоновано доповнити двома частинами такого змісту:

«1. Адміністративні справи кваліфікуються як типові, у разі дотримання таких умов:

1) відповідачем є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи);

2) спір виник з аналогічних підстав;

3) відносини регулюються одними нормами права;

4) позивачами заявлено аналогічні вимоги.

2. Аналогічність підстав та вимог означає наявність певної кількості індивідуальних спорів осіб із суб'єктом владних повноважень щодо застосування певних норм права […]».

4. Проведене дослідження засвідчило, що практичними проблемами зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві є:

1) поки що законодавчо не встановлено чітку кількість справ, наявність яких зумовлює потребу в ухваленні зразкового рішення;

2) залежність долі багатьох суперечок від однієї конкретної справи, яка могла бути розглянута у неналежний спосіб (наприклад, поверхнево);

3) надмірне завантаження Верховного суду України через право адміністративних судів звертатися з таким поданням;

4) затягування процесу (передання справи, відкриття провадження, слухання потребує часу);

5) заінтересовані особи не повідомляються особисто про розгляд зразкової справи;

6) із законодавчого формулювання не зрозуміло, у який спосіб судді мають ураховувати рішення за зразковою справою: приймати її до уваги чи виносити аналогічні рішення.

5. Нинішній стан правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві характеризується такими позитивними аспектами:

1) у довгостроковій перспективі забезпечено зменшення навантаження на суддів та сприяння швидкому розгляду великої кількості типових справ;

2) процедура розгляду зразкових справ дає підстави їх розглядати у належний спосіб;

3) забезпечено можливість оскарження зразкового рішення особами, які не брали участь у зразковій справі;

4) висновок у зразковій справі враховується у відповідності до ознак типової справи, а не копіюється.

6. Для вирішення практичних проблем зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, запропоновано внести такі зміни до Кодексу адміністративного судочинства України:

– запропоновано альтернативні зміни до частини 1 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України, з урахуванням положень законопроекту № 6232:

«1. Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває десять або більше типових адміністративних справ, 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 […]»;

– запропоновано надати Главі 4 Розділу II назву «Медіація» та доповнити її статтею такого змісту:

«Право сторін на проведення процедури медіації.

1. Сторони на будь-якій стадії судового процесу можуть звернутися до суду або іншого посередника, з метою проведення процедури медіації.

2. Медіація проводиться за взаємною згодою сторін медіації на підставі добровільної участі, незалежності та нейтральності медіатора.

3. Сторони самостійно обирають медіатора або медіаторів для вирішення їх спору. У разі звернення до суду, врегулювання спору проводиться за участю судді»;

– запропоновано доповнити статтю 290, виключити зі змісту статті 290 пункт 9 поточного змісту та привести у відповідність до зазначених змін зміст інших положень статті 290:

«9. Заінтересовані особи повідомляються про розгляд зразкової справи повістками-повідомленнями.

10. Повідомляються про розгляд зразкової справи здійснюється:

1) за наявності в особи офіційної електронної адреси – шляхом надсилання повідомлення на офіційну електронну адресу;

2) за відсутності в особи офіційної електронної адреси – шляхом надсилання повідомлення рекомендованою кореспонденцією (листом, телеграмою), кур'єром із зворотною розпискою за адресами, вказаними цими особами, або шляхом надсилання тексту повідомлення про розгляд зразкової справи в порядку, визначеному статтею 129 цього Кодексу.

11. У разі ненадання заінтересованими особами інформації щодо їх поштової адреси повідомлення про розгляд зразкової справи, надсилаються:

1) юридичним особам та фізичним особам – підприємцям – за адресою місцезнаходження (місця проживання), що зазначена в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;

2) фізичним особам, які не мають статусу підприємців, – за адресою їх місця проживання чи місця перебування, зареєстрованою у встановленому законом порядку.

12. У разі відсутності заінтересованих осіб за такою адресою, вважається, що всі заінтересовані особи у належний спосіб повідомлені про розгляд зразкової справи»;

– запропоновано змінити зміст формулювання частини 3 статті 291:

«[…] 3. При ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду, за

результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи. При цьому, врахування висновків Верховного Суду, викладених у рішенні за результатами розгляду зразкової справи, не означає винесення аналогічного, ухваленого за результатами розгляду зразкової справи рішення […]».

7. На основі здійсненого аналізу теоретично-практичної проблематики зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, встановлено, що тенденціями удосконалення правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, є, зокрема, те, що:

1) законодавець має позбутися нечіткості у формулюваннях та виключити зі змісту Кодексу адміністративного судочинства України оціночні поняття;

2) має бути чітко визначена мінімальна кількість типових справ, необхідна для прийняття зразкового рішення;

3) повинно бути чітко регламентовано, у який саме спосіб мають враховуватися суддями висновки у зразкових справах.

8. Встановлено, що найефективнішим напрямом реалізації у вітчизняній системі адміністративного судочинства позитивного досвіду Франції та Республіки Угорщина є впровадження інституту преюдиційного запиту. Щодо того, у який спосіб можна було б здійснити його регламентацію, акцентовано увагу на існуванні законопроекту № 8031, прийняття якого могло б стати цілком оптимальним шляхом для реалізації цього напряму.

9. Встановлено особливості правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві Литви, які відрізняють цю модель від українського зразка, а саме:

1) зразкові та типові справи дістали назву «модельних» та «індивідуальних однорідних», проте їх сутність є ідентичною;

2) зразкові справи можуть розглядатися місцевими адміністративними судами;

3) для відкриття провадження у зразковій справі, необхідно перебування у провадженні одного або декількох адміністративних судів щонайменше 20 типових адміністративних справ;

4) ухвала щодо відкриття провадження у зразковій справі може бути оскаржена учасниками типової справи;

5) після набрання законної сили рішенням у зразковій справі, типові справи можуть розглядатись у спрощеному порядку.

10. Визначено напрями запозичення досвіду правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві Литви, зокрема:

– визначення мінімальної кількості типових адміністративних справ, необхідних для відкриття провадження у зразковій справі. При цьому, потрібно враховувати підхід авторів законопроекту № 6232, які визначили мінімальну кількість десять типових справ, втім, підхід литовського законодавця також міг би бути доречним для запозичення, оскільки така кількість типових справ є показником того, що рішення у зразковій справі необхідне. Для цього запропоновано внести зміни до частини 1 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України, а саме:

«[…] 1. Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває двадцять або більше типових адміністративних справ, 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 […]»;

– можливість оскарження ухвали суду про призупинення розгляду типової справи для її розгляду у порядку зразкової. Для цього запропоновано внести такі зміни до статті 291 Кодексу адміністративного судочинства України:

1) доповнити її такими положеннями: «[…] 2. У разі зупинення провадження за ініціативою суду, який розглядає типову справу, ухвала суду про зупинення провадження може бути оскаржена на тій підставі, що справа, яка розглядається, не відповідає критеріям, передбаченим частиною 1 статті 290 цього Кодексу […]»;

2) привести у відповідність до цього положення зміст усієї статті 291;

– розгляд типової справи, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, у порядку спрощеного позовного провадження. Для цього:

1) запропоновано доповнити статтю 291 Кодексу адміністративного судочинства України положеннями такого змісту:

«[…] 4. Після набрання законної сили рішенням Верховного Суду у зразковій справі, типова справа розглядається за правилами спрощеного позовного провадження, з урахуванням особливостей, визначених цією статтею. Суд постановляє ухвалу про розгляд типової справи за правилами спрощеного позовного провадження, і протягом трьох робочих днів надсилає її учасникам процесу. Ухвала про розгляд типової справи за правилами спрощеного позовного провадження не може бути оскаржена.

5. У передбаченому в частині 4 цієї статті спрощеному порядку можуть розглядатися лише ті типові справи, які були порушені після набрання законної сили рішенням Верховного Суду у зразковій справі […]»;

2) привести у відповідність до цих положень зміст усієї статті 291.

11. Встановлено, що специфіка типових справ в адміністративному судочинстві Болгарії, порівняно з типовими справами в адміністративному судочинстві Україні, проявляється у тому, що:

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, на відміну від Кодексу адміністративного судочинства України, чітко визначено мінімальну кількість позивачів з однаковими позовними вимогами, необхідну для розгляду справи, як типової;

4) у 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.

12. З урахуванням досвіду Болгарії, запропоновано доповнити статтю 290 Кодексу адміністративного судочинства України нормою такого змісту:

«[…] Якщо у провадженні одного чи декількох судів одночасно перебувають типові справи, у яких десятьма чи більше позивачами звернено аналогічні позовні вимоги до того 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 самого відповідача, здійснюється за клопотанням учасника справи або за ініціативою суду […]».

13. Визначено напрями запозичення досвіду європейських держав у правовому регулюванні зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, зокрема:

– 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 самого відповідача.

ВИСНОВКИ

У відповідності до предмету дослідження та визначених у вступі наукових завдань, у дисертаційному дослідженні розглянуті актуальні наукові проблеми інститутів зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві та напрями їхнього подальшого розвитку із урахуванням положень чинного національного законодавства, праць вітчизняних науковців та міжнародного правового досвіду із досліджуваної проблематики. Для досягнення поставленої мети наукового дослідження, висвітлено і вирішено низку завдань, які мають наукове та прикладне значення, і за результатами сформульовано наступні висновки, пропозиції та рекомендації:

1. Досліджено питання генезису справ в адміністративному судочинстві, та встановлено, що у своєму розвитку інститут справ в адміністративному судочинстві пройшов чотири етапи: 1) початковий етап (XVIII – 1917 р.) характеризується прийняттям в Австрійській та Російській імперіях нормативно-правових актів, які встановлювали норми, близькі за змістом до адміністративних, а розгляд справ відбувався або в адміністративних судах (Австрійська імперія), або в спеціально створених для цього органах (Російська імперія); 2) поворотний етап (1917–1927 рр.) відбувався на зламі історичних епох, а його кінцевий результат обумовив регулювання справ в адміністративному судочинстві на багато років наперед – було безуспішно прийнято спробу втілити в життя велику кількість законопроектів, спрямованих урегулювати питання адміністративного судочинства, і як наслідок, прийнято перший в історії України законодавчий акт, покликаний кодифікувати норми адміністративного права – Адміністративний кодекс УСРР, який власне і врегулював провадження адміністративних справ протягом багатьох років радянського режиму; 3) радянський етап (1927–

1991 рр.) характеризується фактичною відсутність розвитку нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства, розглядом адміністративних справ у порядку господарського чи цивільного судочинства, а адміністративні справи не могли бути пов'язані з оскарженням до суду дій службових осіб, державних і громадських органів; 4) сучасний етап (починаючи від 1991 р.) пов'язаний із розглядом справ щодо захисту прав та інтересів в адміністративному судочинстві адміністративними судами на основі адміністративного законодавства, а також із розвитком окремих категорій справ в адміністративному судочинстві, зокрема таких, як зразкові та типові справи.

Встановлено, що період XVIII – 1917 р. є першим етапом генезису справ в адміністративному судочинстві, і він характеризується такими особливостями: 1) у період до XVIII ст. на українських землях приймалися нормативно-правові акти, які встановлювали норми, близькі за змістом до адміністративних, втім ані адміністративного судочинства, ані адміністративного права у той час не існувало, а розгляд адміністративних справ не відбувався; 2) генезис справ в адміністративному судочинстві у XVIII–XIX століттях доречно розглядати у контексті перебування українських земель у складі Австрійської та Російської імперій; 3) на українських землях у складі Російської імперії в зазначений період ще не функціонували адміністративні суди, втім було створено мережу установ, які розглядали адміністративні справи; 4) на території Західної України, яка перебувала у складі Австрійської імперії, вже існували адміністративні суди, які, відповідно, і розглядали адміністративні справи.

Досліджено період 1917–1927 рр., який є другим етапом генезису справ в адміністративному судочинстві, який характеризується такими особливостями: 1) етап датований періодом, який відбувався на зламі декількох історичних епох; 2) було безуспішно прийнято спробу втілити в життя велику

кількість законопроектів, покликаних урегулювати питання адміністративного судочинства; 3) наслідком цього періоду стало встановлення в Україні радянської влади, і як наслідок, вкорінення ідеї непередбачення судових гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами у розгляді адміністративних справ; 4) було прийнято перший в історії України законодавчий акт, покликаний кодифікувати норми адміністративного права – Адміністративний кодекс УСРР, який власне і врегулював провадження адміністративних справ.

Наше дослідження засвідчило, що період 1927–1991 рр., як третій етап генезису справ в адміністративному судочинстві, характеризується такими особливостями: 1) розвиток нормативно-правового регулювання адміністративного судочинства фактично не здійснювався; 2) більшу частину періоду адміністративні справи розглядались у порядку господарського чи цивільного судочинства, і не пов'язувались із захистом прав громадян від порушень з боку держави; 3) прийнята на конституційному рівні норма щодо оскарження до суду дій службових осіб, державних і громадських органів протягом тривалого часу не набувала законної сили; 4) право на адміністративне оскарження дій суб'єктів державного управління було врегульовано вже майже перед розпадом Радянського Союзу.

Період, починаючи від 1991 р., окреслено як четвертий етап генезису справ в адміністративному судочинстві, якому притаманні такі особливості: 1) справи в адміністративному судочинстві нині розглядаються адміністративними судами; 2) правова природа справ в адміністративному судочинстві пов'язана із захистом прав та інтересів особи, порушених державою у особі її органів управління; 3) адміністративне законодавство урегульовує усі аспекти справ в адміністративному судочинстві; 4) нині триває розвиток окремих категорій справ в адміністративному судочинстві, зокрема таких, як зразкові та типові справи.

2. Проаналізовано зразкові та типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. Серед особливостей типових адміністративних справ виділено наступні: 1) у декількох адміністративних справах є один і той самий відповідач (представлений суб'єктом владних повноважень, зважаючи на специфіку 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 у декількох адміністративних справах заявлено однакові вимоги до відповідача. У свою чергу, до особливостей зразкових адміністративних справ віднесено наступні: 1) вони є різновидом типових адміністративних справ; 2) провадження в зразкових адміністративних справах здійснюється Верховним Судом України, при цьому він виступає судом першої інстанції; 3) результатом розгляду зразкової адміністративної справи є постановлення зразкового рішення.

Також в рамках аналізу зразкових та типових справ, як нового механізму в адміністративному судочинстві, встановлено особливості проваджень у таких справах. Встановлено, що провадження у типових справах характеризується такими особливостями: 1) типові справи розглядаються у порядку, характерному для розгляду будь-яких інших справ у першій інстанції; 2) провадження щодо типової справи може бути зупинене у разі відкриття Верховним Судом України провадження у зразковій справі; 3) після прийняття рішення у зразковій справі, рішення у типовій адміністративній справі приймається на його основі; 4) рішення у типовій справі може бути оскаржене у встановленому законом порядку. До ознак процедури розгляду зразкових адміністративних справ віднесено наступні: 1) відсутність законодавчого встановлення мінімальної кількості типових справ, розгляд яких є підставою для прийняття зразкового рішення; 2) необхідність розгляду зразкової справи має бути аргументована посилан-

ням на інші типові адміністративні справи; 3) зразкові справи вирішуються у порядку спрощеного позовного провадження; 4) рішення у зразковій справі може бути оскаржене у встановленому законом порядку.

3. В рамках дослідження специфіки зразкових справ в адміністративному судочинстві, а саме їх наукових інтерпретацій, значення, ролі та ознак, а також класифікації, з'ясовано, що зразкова справа – це публічно-правовий спір, відповідачем у якому є суб'єкт, наділений публічно-владними управлінськими функціями, який виник з приводу невиконання чи неналежного виконання ним своїх функцій, розглядається Верховним Судом, як судом першої інстанції, та за результатами розгляду якого постановлено зразкове рішення для вирішення у майбутньому інших спорів, які виникли з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються тими самими нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги.

Встановлено, що значення інституту зразкових справ в адміністративному судочинстві проявляється у: 1) забезпеченні єдності судової практики та нівелюванні можливості прийняття діаметрально різних рішень за однакових обставин (рішення у зразковій справі є прикладом вирішення типових справ, фактично вказуючи судам, який повинен бути результат розгляду справи. Суди, натомість, позбавлені можливості відступати від позиції Верховного Суду у зразковій справі, що нівелює ймовірність прийняття рішення, яке суперечитиме такій позиції, що водночас, забезпечує єдність судової практики з питання, яке було предметом розгляду зразкової справи); 2) зменшенні навантаження судів при розгляді однотипних справ, через наявність готового судового прецеденту та спрощеного провадження у відповідній категорії справ (після ухвалення рішення у зразковій справі суди, у провадженні яких є типові справи, розглядають їх у спрощеному провадженні, що забезпечує зменшення процесуаль-

них процедур та необхідність додаткового дослідження справи для постановлення правосудного рішення); 3) наданні більш швидкого та ефективного інструменту для поновлення порушених прав осіб (спрощене провадження передбачає скорочені строки розгляду справи та обмежені підстави для апеляційного та касаційного оскарження, що нівелює затягування поновлення порушених прав у судових справах, якщо за аналогічних відносин Верховним Судом було ухвалене зразкове рішення); 4) забезпеченні передбачуваності судових рішень, через відсутність різного правозастосування судами при вирішенні однакових за своєю сутністю справ (якщо за аналогічного спору Верховним Судом було ухвалене зразкове рішення, то особа вправі розраховувати на аналогічне вирішення власного спору, відтак, звертаючись до суду, вона може передбачити його результат); 5) зменшенні протиправних дій органів владних повноважень у ситуаціях, які можуть стати предметом судового спору за зразковою справою, через, зокрема безперспективність судового розгляду для органу влади (у випадку типового порушення прав громадян та юридичних осіб органом державної влади через неправильне тлумачення змісту окремої норми, рішення у зразковій справі фактично стає інструкцією з правильного застосування відповідної норми, що в перспективі може призвести до саме відповідного її застосування у своїй діяльності органом влади та недопущенні подальших порушень); 6) підвищенні рівня довіри до судової влади з боку сторін процесу, завдяки прискореному та очікуваному поновленню порушених прав (за відсутності ризику ухвалення рішення, яке буде суперечити висновкам Верховного Суду у зразковій справі, рівень довіри до судової гілки влади значно підвищиться, оскільки особи отримають гарантію поновлення їх порушеного права); 7) підвищення якості судового розгляду у інших справах, завдяки вивільненню часу та ресурсів для їх розгляду (у випадку ухвалення судового рішення, та відповідного змен-

шення навантаження на адміністративні суди, у зв'язку зі спрощеним провадженням у типових справах, вони отримають можливості та часові ресурси для більш детального та якісного розгляду інших справ, які перебувають у їхньому провадженні).

Визначено роль інституту зразкових справ, яка полягає у: 1) впливі на формування єдності судової практики (зразкове рішення є еталонним в частині висновків суду, та прямо впливає на формування судової практики у спорах в аналогічних правовідносинах. Суди позбавлені законної можливості відступити від висновків Верховного Суду у зразковій справі, що в результаті надасть єдині за своїм змістом судові рішення у таких справах); 2) фактичному перебиранні Верховним Судом функцій суду першої інстанції (Верховний Суд розглядає зразкову справу, як суд першої інстанції, самостійно приймаючи рішення у такій справі); 3) впливі на рівень забезпечення поновлення особи у її порушених правах через прийняття рішення у зразковій справі Верховним Судом, а також використання відповідних висновків у типових справах (прийняття судами рішень, які відповідатимуть висновкам Верховного Суду у зразковій справі, підвищує рівень забезпечення реалізації прав осіб через ефективний інструмент їх захисту); 4) збільшенні завантаженості Верховного Суду, через необхідність вирішування ним, окрім справ за касаційними скаргами, також зразкових справ (оскільки основною функцією Верховного Суду є прийняття рішень у справах, як суду касаційної інстанції, передача до його провадження зразкових справ може призвести до зниження його ефективності у випадку збільшення кількості подань щодо розгляду зразкових справ, особливо враховуючи необхідність залучення збільшеної у порівнянні зі звичайним касаційним провадженням, колегії суддів у складі не менше 5 суддів); 5) зменшенні видатків на судові спори, як з боку сторін адміністративного провадження, так і судів (рі-

шення у зразковій справі є орієнтиром та правилом застосування норм у спірних правовідносинах, яке суди повинні використовувати при розгляді типових справ у спрощеному провадженні, що суттєво зменшує судові витрати сторін, у порівнянні із довготривалими судовими спорами в інших категоріях справ); 6) розширенні принципу публічності шляхом публікації ухвали про відкриття провадження не лише в Єдиному державному реєстрі судових рішень, але і на офіційному веб-ресурсі Верховного Суду та офіційному друкованому засобі масової інформації (відкритість інформації через публікацію ухвали про відкриття провадження в офіційному засобі масової інформації збільшує доступ до правосуддя через інформування суспільства про можливість здійснення окремих процесуальних щодо зупинення провадження у своїх аналогічних справах).

Зроблено висновок, що зразкові справи характеризуються такими ознаками: 1) типовість (зразкова адміністративна справа для набуття відповідного статусу повинна мати ознаку типовості по відношенню до інших справ, яка визначається за такими критеріями: подібність правових статусів позивачів (яка дає змогу виокремити групу позивачів, чиї справи будуть типовими); ідентичність відповідача (на стороні відповідача повинен бути один суб'єкт владних повноважень, або його відокремлений чи структурний підрозділ); аналогічність підстав позову (орган владних повноважень повинен аналогічно неправильно тлумачити норму права або дотримуватись аналогічно неправомірної поведінки); єдність правового регулювання (суспільні відносини повинні регулюватись одними і тими самим нормами права); аналогічність позовних вимог (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ); 2) ексклюзивність (інститут зразкових справ представлений лише в адміністративному судочинстві, та не може бути застосований у жодному іншому процесі. Можливість впровадження його саме в адміністративному

процесі пов'язана з тим, що відповідачем може бути один орган владних повноважень, який внаслідок неправильного тлумачення норм законодавства, порушує права багатьох осіб у подібних правовідносинах); 3) прецедентність (зразкова справа є прикладом для вирішення усіх інших типових по відношенню до неї справ, оскільки місить висновки Верховного Суду щодо правильності застосування норм права в окремо узятих правовідносинах за подібних фактичних обставин за участю одного органу владних повноважень. Неможливість відступлення від висновків Верховного Суду у такій справі встановлює обов'язковість їх застосування у типових справах).

Встановлено наступну класифікацію зразкових справ в адміністративному судочинстві: 1) за суб'єктом публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями: а) справи, у яких відповідачем є суб'єкт, який здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень: зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Управління Міністерства внутрішніх справ України; зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Державної фіскальної служби України; зразкові справи, у яких відповідачем є органи прокуратури; зразкові справи, у яких відповідачем є військові частини; б) справи, у яких відповідачем є суб'єкт, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги саме цього суб'єкта: зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Пенсійного фонду України; зразкові справи, у яких відповідачем є територіальні органи Державної міграційної служби України; 2) за предметом публічно-правового спору: а) справи, у яких предмет публічно-правового спору становить виконання або невиконання суб'єктом, який здійснює публічно-владні управлінські функції, його функцій: зразкові справи, у яких предмет публічно-

правового спору становить зобов'язання суб'єкта вчинити управлінські функції за запитом позивача; зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить звільнення від застосування штрафних санкцій та нарахування пені; зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить визнання неправомірними дії суб'єкта, який здійснює публічно-владні управлінські функції, щодо відмови у здійсненні його функцій; зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить припинення здійснення суб'єктом, який здійснює публічно-владні управлінські функції, своїх функцій; зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить протиправна бездіяльність суб'єкта, який здійснює публічно-владні управлінські функції; б) справи, у яких предмет публічно-правового спору становить надання або ненадання суб'єктом адміністративних послуг: зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить бездіяльність суб'єкта, який надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги; зразкові справи, у яких предмет публічно-правового спору становить відмова суб'єкта, який надає адміністративні послуги, надавати такі послуги; 3) за результатом розгляду справи: а) зразкові справи, у яких ухвалено рішення про задоволення позовних вимог позивача; б) зразкові справи, у яких позивачу відмовлено у задоволені позовних вимог.

4. Досліджено зміст типових справ в адміністративному судочинстві, зокрема встановлено поняття та сутність типових справ в адміністративному судочинстві, якими є їх особливості та види.

Типові адміністративні справи визначено, як публічно-правові спори, що розглядаються адміністративними судами, стороною в яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (або його структурні підрозділи), який у межах суспільних відносин, які регулюються одними нормами законодавства, ви-

конав з порушенням або не виконав покладених на нього функцій, надав з порушенням або не надав адміністративні послуги, а особи, чиї права були порушені, заявили аналогічні вимоги щодо поновлення таких порушених прав.

Встановлено, що сутність типових адміністративних справ проявляється у таких аспектах: 1) у зменшенні навантаження на суди (наявність прецеденту дає змогу судам розглядати справи у спрощеному провадженні, що прискорює розгляд як конкретних справ, так і вивільняє час для розгляду інших адміністративних справ); 2) у можливості застосування судового прецеденту (особливістю типових справ є саме можливість прямого застосування позиції Верхового Суду з метою вирішення справи, що вказує на важливість правильної кваліфікації справи, як типової); 3) у формуванні єдиної судової практики (судова практика за аналогічних обставин справи буде формуватися в єдиному векторі, який відповідатиме позиції Верховного Суду, при цьому нівелюватиметься можливість прийняття протилежних від такої позиції рішень); 4) в узагальненні практики застосування окремих норм (Верховний Суд із формуванням конкретних позицій у межах типових справ, також буде узагальнювати правильність застосування окремих норм права, що матиме безпосередній вплив на розгляд справ за подібними обставинами, однак які не були кваліфіковані як типові, за відсутності усіх обов'язкових ознак).

У процесі дослідження виділено наступні особливості типових справ в адміністративному судочинстві: 1) подібність характеристик позивачів (яка дає підстави виокремити групу позивачів, чиї справи будуть типовими, та виражається в окремому правовому статусі особи, яка звернулася до суду за захистом своїх порушених прав); 2) ідентичність відповідача (на стороні відповідача повинен бути один суб'єкт владних повноважень, або його відокремлений чи структурний підрозділ); 3) аналогічність підстав позову (орган владних

повноважень повинен аналогічно неправильно тлумачити норму права або дотриматись аналогічно неправомірної поведінки); 4) єдність правового регулювання (суспільні відносини повинні регулюватись одними і тими самим нормами права, тобто в межах одних правовідносин); 5) аналогічність позовних вимог (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ, тобто заявити вимоги щодо поновлення своїх порушених прав у аналогічний спосіб); 6) множинність (для визнання справи типовою, її характерні ознаки повинні відповідати щонайменше одній іншій справі).

При дослідженні видів особливості типових справ в адміністративному судочинстві, встановлено, що якнайкраще їхня класифікація розкривається за допомогою критерію змісту публічно-правових відносин, з яких виник спір, і згідно даного критерію типові адміністративні справи диференційовано на: 1) типові адміністративні справи, в яких спір виник у фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності (цей вид адміністративних справ є найбільш різноманітним, та може містити різноспрямовані спори, зокрема оскарження податкових повідомлень-рішень, скасування нормативних актів, визнання дій щодо організації тендерів неправомірними); 2) типові адміністративні справи, в яких спір виник з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з неї (до цього виду спорів потрібно відносити оскарження, серед іншого, рішень щодо відмови у прийнятті на державну службу, притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування, скасування рішень про висловлення недовіри головам державних адміністрацій); 3) типові адміністративні справи, в яких спір виник між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції (до цієї категорії, серед інших, відносяться спори про визнання дій органу державної влади такими, що виходять за межі компетенції, а

також спори щодо розмежування компетенції здійснювати управлінські функції у межах конкретних правовідносин); 4) типові адміністративні справи, в яких спір виник щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом (у цьому виді адміністративних справ розглядаються спори між суб'єктами виборчого процесу, наприклад, оскарження відмови у реєстрації кандидатом у міські голови або оскарження результатів виборів); 5) типові адміністративні справи, в яких спір виник з приводу усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання (цей вид адміністративних справ містить спори щодо оскарження протиправних дій органів влади, що спрямовані на обмеження права на мирні зібрання, або встановлення судом спеціальних заходів обмеження мирних зібрань громадян).

5. Також для досягнення поставленої мети наукового дослідження нами здійснено порівняльно-правовий аналіз зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, у процесі якого встановлено спільні та відмінні риси зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, а також визначено проблеми їх співвідношення і шляхи їх вирішення.

Зокрема встановлено, що типові та зразкові справи співвідносяться за такими групами ознак: 1) родово-спільні ознаки (тобто риси типових та зразкових справ, що будуть спільними для цих двох видів справ, однак будуть спільними і з іншими видами адміністративних справ та юридичних справ загалом); 2) специфічно-спільні ознаки (тобто риси типових та зразкових справ, що будуть спільними для цих видів справ, однак не будуть притаманні іншим видам адміністративних справ); 3) відмінні ознаки (тобто такі риси, які дозволятимуть диференціювати зразкові та типові справи між собою).

Серед родово-спільних ознак типових та зразкових справ виділено наступні: 1) спрямованість на вирішення спору (конфлікту) у межах адміністративного-правових відносин;

2) наявність такого спеціального суб'єкту, як сторони у справі; 3) наявність спеціального предмету розгляду справи. До специфічно-спільних ознак типових та зразкових справ віднесено: 1) аналогічність характеристик позивача (позивачі в типових справах можуть мати специфічні ознаки, які дають підстави об'єднати їх публічно-правові спори в одну групу типових справ); 2) одноособовість відповідача (відповідач у типових та зразкових справах є одним органом владних повноважень, при цьому допускається об'єднання в одну групу типових справ публічно-правових спорів із різними структурними підрозділами одного органу); 3) аналогічність підстав позову (відповідач у типових справах порушив право позивачів в аналогічний спосіб); 4) спільність правового підґрунтя (права позивачів були порушені у межах подібних правовідносин, які регулюються одними і тими самими нормами законодавства); 5) аналогічність способу захисту (позивачі повинні обрати аналогічний спосіб захисту своїх справ, тобто заявити вимоги щодо поновлення своїх порушених прав у аналогічний спосіб); 6) аналогічність характеристик позивача. У результаті дослідження встановлено, що відмінними рисами типових та зразкових справ є: 1) прецедентність; 2) різноінстанційна підсудність.

У процесі дослілження встановлено, що співвідношення зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві характеризується деякими проблемами, які запропоновано вирішити у наступні способи:

1) сформульовано пропозицію виключити термінові справи з переліку справ, які підсудні Верховному Суду в порядку, передбаченому для розгляду типових та зразкових справ, у зв'язку з чим запропоновано частину 1 статті 290 КАС України викласти у такій редакції:

«Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, крім справ, порядок розгляду яких передбачений статтями

273–277, 280–283, 285–289 цього Кодексу, 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»;

2) підкреслено необхідність чіткого визначення кількості справ, яка буде доцільною для розгляду типової справи Верховним Судом та прийняття зразкового рішення, і для цього запропоновано викласти частину 1 статті 290 КАС України у такій редакції:

«Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває десять або більше типових адміністративних справ, окрім справ, порядок розгляду яких передбачений статтями 273–277, 280–283, 285–289 цього Кодексу, 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».

6. У даному дослідженні нами було розглянуто можливі напрями оптимізації зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві. Для цього встановлено, якиими є теоретико-практичні проблеми зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві та тенденції їх вдосконалення.

Так, до теоретичих проблем зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві було віднесено наступні проблеми: 1) дослідники проблем зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві переважно оперують законодавчими формулюваннями, внаслідок чого поки що у науковій літературі відсутній плюралізм поглядів щодо сутності та специфіки зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, а самі праці переважно не виходять за межі змісту Кодексу адміністративного судочинства України; 2) вжиття законодавцем оціночних понять, таких, як «аналогічний», «значний», «доцільність», внаслідок чого норми Ко-

дексу адміністративного судочинства України можуть тлумачитися на розсуд суду.

Для вирішення теоретичних проблем зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, запропоновано внести такі зміни до Кодексу адміністративного судочинства України:

1) зміст частини 1 статті 290 запропоновано сформулювати у такий спосіб:

«1. Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває певна кількість типових адміністративних справ, 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, та ухвалення зразкового рішення […]»;

2) зміст частини 6 статті 290 запропоновано сформулювати у такий спосіб:

«[…] 6. Верховний Суд відмовляє у відкритті провадження у зразковій справі, якщо подання не відповідає вимогам частини першої та (або) другої цієї статті, зокрема через розбіжності у їх фактичних обставинах, які унеможливлюють прийняття для них зразкового рішення […]»;

3) статтю 291 запропоновано доповнити двома частинами такого змісту:

«1. Адміністративні справи кваліфікуються як типові, у разі дотримання таких умов:

1) відповідачем є один і той самий суб’єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи);

2) спір виник з аналогічних підстав;

3) відносини регулюються одними нормами права;

4) позивачами заявлено аналогічні вимоги.

2. Аналогічність підстав та вимог означає наявність певної кількості індивідуальних спорів осіб із суб’єктом владних повноважень щодо застосування певних норм права […]».

До практичних проблем зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві нами було віднесено наступні: 1) поки що законодавчо не встановлено чітку кількість справ, наявність яких зумовлює потребу в ухваленні зразкового рішення; 2) залежність долі багатьох суперечок від однієї конкретної справи, яка могла бути розглянута у неналежний спосіб (наприклад, поверхнево); 3) надмірне завантаження Верховного суду України через право адміністративних судів звертатися з таким поданням; 4) затягування процесу (передання справи, відкриття провадження, слухання потребує часу); 5) заінтересовані особи не повідомляються особисто про розгляд зразкової справи; 6) із законодавчого формулювання не зрозуміло, у який спосіб судді мають ураховувати рішення за зразковою справою: приймати її до уваги чи виносити аналогічні рішення.

Для вирішення практичних проблем зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, запропоновано внести такі зміни до Кодексу адміністративного судочинства України:

1) запропоновано альтернативні зміни до частини 1 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України, з урахуванням положень законопроекту № 6232:

«1. Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває десять або більше типових адміністративних справ, 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 […]»;

2) запропоновано надати Главі 4 Розділу ІІ назву «Медіація» та доповнити її статтею такого змісту:

«Право сторін на проведення процедури медіації.

1. Сторони на будь-якій стадії судового процесу можуть звернутися до суду або іншого посередника, з метою проведення процедури медіації.

2. Медіація проводиться за взаємною згодою сторін медіації на підставі добровільної участі, незалежності та нейтральності медіатора.

3. Сторони самостійно обирають медіатора або медіаторів для вирішення їх спору. У разі звернення до суду, врегулювання спору проводиться за участю судді»;

3) запропоновано доповнити статтю 290, виключити зі змісту статті 290 пункт 9 поточного змісту та привести у відповідність до зазначених змін зміст інших положень статті 290:

«9. Заінтересовані особи повідомляються про розгляд зразкової справи повістками-повідомленнями.

10. Повідомляються про розгляд зразкової справи здійснюється:

1) за наявності в особи офіційної електронної адреси – шляхом надсилання повідомлення на офіційну електронну адресу;

2) за відсутності в особи офіційної електронної адреси – шляхом надсилання повідомлення рекомендованою кореспонденцією (листом, телеграмою), кур'єром із зворотною розпискою за адресами, вказаними цими особами, або шляхом надсилання тексту повідомлення про розгляд зразкової справи в порядку, визначеному статтею 129 цього Кодексу.

11. У разі ненадання заінтересованими особами інформації щодо їх поштової адреси повідомлення про розгляд зразкової справи, надсилаються:

1) юридичним особам та фізичним особам – підприємцям – за адресою місцезнаходження (місця проживання), що зазначена в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;

2) фізичним особам, які не мають статусу підприємців, – за адресою їх місця проживання чи місця перебування, зареєстрованою у встановленому законом порядку.

12. У разі відсутності заінтересованих осіб за такою адресою, вважається, що всі заінтересовані особи у належний спосіб повідомлені про розгляд зразкової справи»;

4) запропоновано змінити зміст формулювання частини 3 статті 291:

«[…] 3. При ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду, за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи. При цьому, врахування висновків Верховного Суду, викладених у рішенні за результатами розгляду зразкової справи, не означає винесення аналогічного, ухваленого за результатами розгляду зразкової справи рішення […]».

На основі здійсненого аналізу теоретично-практичної проблематики зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, встановлено, що тенденціями удосконалення правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, є, зокрема, те, що: 1) законодавець має позбутися нечіткості у формулюваннях та виключити зі змісту Кодексу адміністративного судочинства України оціночні поняття; 2) має бути чітко визначена мінімальна кількість типових справ, необхідна для прийняття зразкового рішення; 3) повинно бути чітко регламентовано, у який саме спосіб мають враховуватися суддями висновки у зразкових справах.

7. Також у рамках даного дослідження нами встановлено, що вирішення проблем правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції доцільного здійснювати із урахуванням досвіду європейських держав.

Встановлено, що найефективнішим напрямом реалізації у вітчизняній системі адміністративного судочинства позитивного досвіду Франції та Республіки Угорщина є впрова-

дження інституту преюдиційного запиту. Щодо того, у який спосіб можна було б здійснити його регламентацію, акцентовано увагу на існуванні законопроекту № 8031, прийняття якого могло б стати цілком оптимальним шляхом для реалізації цього напряму.

Здійснено аналіз напрямів запозичення досвіду правового регулювання зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві Литви, за результатами якого виділено наступні напрями:

1) визначення мінімальної кількості типових адміністративних справ, необхідних для відкриття провадження у зразковій справі. При цьому, потрібно враховувати підхід авторів законопроекту № 6232, які визначили мінімальну кількість десять типових справ, втім, підхід литовського законодавця також міг би бути доречним для запозичення, оскільки така кількість типових справ є показником того, що рішення у зразковій справі необхідне. Для цього запропоновано внести зміни до частини 1 статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України, а саме:

«[…] 1. Якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває двадцять або більше типових адміністративних справ, 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 […]»;

2) можливість оскарження ухвали суду про призупинення розгляду типової справи для її розгляду у порядку зразкової. Для цього запропоновано внести такі зміни до статті 291 Кодексу адміністративного судочинства України:

1) доповнити її такими положеннями: «[…] 2. У разі зупинення провадження за ініціативою суду, який розглядає типову справу, ухвала суду про зупинення провадження може бути оскаржена на тій підставі, що справа, яка розгляда-

ється, не відповідає критеріям, передбаченим частиною 1 статті 290 цього Кодексу […]»;

2) привести у відповідність до цього положення зміст усієї статті 291;

3) розгляд типової справи, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, у порядку спрощеного позовного провадження. Для цього:

1) запропоновано доповнити статтю 291 Кодексу адміністративного судочинства України положеннями такого змісту:

«[…] 4. Після набрання законної сили рішенням Верховного Суду у зразковій справі, типова справа розглядається за правилами спрощеного позовного провадження, з урахуванням особливостей, визначених цією статтею. Суд постановляє ухвалу про розгляд типової справи за правилами спрощеного позовного провадження, і протягом трьох робочих днів надсилає її учасникам процесу. Ухвала про розгляд типової справи за правилами спрощеного позовного провадження не може бути оскаржена.

5. У передбаченому в частині 4 цієї статті спрощеному порядку можуть розглядатися лише ті типові справи, які були порушені після набрання законної сили рішенням Верховного Суду у зразковій справі […]»;

2) привести у відповідність до цих положень зміст усієї статті 291.

Із урахуванням досвіду Болгарії, запропоновано доповнити статтю 290 Кодексу адміністративного судочинства України нормою такого змісту:

«[…] Якщо у провадженні одного чи декількох судів одночасно перебувають типові справи, у яких десятьма чи більше позивачами звернено аналогічні позовні вимоги до того самого відповідача, такі справи можуть бути об’єднані в од-

ну та розглядатись адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

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

Загалом, підсумовуючи можливі напрями запозичення досвіду європейських держав у правовому регулюванні зразкових та типових справ в адміністративному судочинстві, нами виділено наступні, як першочергові: 1) впровадження інституту преюдиційного запиту; 2) визначення мінімальної кількості типових адміністративних справ, необхідних для відкриття провадження у зразковій справі; 3) впровадження можливості оскарження ухвали суду про призупинення розгляду типової справи для її розгляду у порядку зразкової; 4) регламентація розгляду типової справи, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, у порядку спрощеного позовного провадження; 5) 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 самого відповідача.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Административнопроцесуален кодекс. В сила от 12.07.2006 г. URL: https: lex.bg/laws/ldoc/2135521015 (дата звернення 29.12.2009).
2. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. В. Кузьменко. Київ: ЦУЛ, 2018. 387 с.
3. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.
4. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 146 с.
5. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулєвської. Київ: Істина, 2007. 152 с.
6. Адміністративне право: навч. посіб. / О.І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. 2-ге вид. Київ: Правова єдність, 2009. 536 с.
7. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка.– Харків: Право, 2010. 624 с.
8. Адміністративне право в контексті європейського вибору України: зб. наук. праць: за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 6–7 лют. 2004 р. / редкол.: В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. Ф. Андрійко та ін. Київ: Міленіум, 2004. 196 с.
9. Адміністративне право в сучасному вимірі: матеріали IV наук.-практ. семінару / редкол.: В. К. Колпаков (гол.), О. В. Кузьменко, В. А. Ліпкан, І. Д. Пастух. Київ: Ліпкан О. С., 2010. 208 с.
10. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій / за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 524 с.

11. Адміністративне право і процес УНР в екзилі: невідома правнича спадщина України / за заг. ред. І. С. Гриценка.Київ: Дакор, 2015. 498 с.

12. Адміністративне право України: академічний курс: у 2 ч.: підручник / редкол.: В. Б. Авер'янов. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. –584 с.

13. Адміністративне право України: навч. посіб. / Д. О. Беззубов та ін. Київ: Леся, 2014. 319 с.

14. Адміністративне право України: навч. посіб. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулєвської. Київ: Істина, 2007. 216 с.

15. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 480с.

16. Адміністративне право України: словник термінів: навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2014. 519 с.

17. Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку: зб. наук. праць VI Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 23–24 верес. 2011 р., / редкол.: О. Ф. Андрійко (гол.) та ін. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 596 с.

18. Адміністративне право України: академічний курс: у 2 т. / гол. редкол. В. Б. Авер'янов. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.

19. Адміністративне право України: повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

20. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / С. М. Алфьоров та ін. Київ: ЦУЛ, 2011. 213 с.

21. Адміністративне процесуальне право України: навч.-метод. посібник / І. О. Картузова та ін. Одеса: Фенікс, 2016. 398 с.

22. Адміністративне судочинство України: підручник / за ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

23. Адміністративне судочинство України: теорія та практика / за заг. ред. О. М. Нечитайла. Київ: ВАІТЕ, 2015. 288 с.

24. Адміністративне судочинство: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 256 с.

25. Адміністративний кодекс УСРР. Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 року. URL: http: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html (дата звернення 02.09.2019).

26. Адміністративні справи незначної складності (малозначні). URL: https: i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/march/issue-3/1/article-34876.html (дата звернення: 13.09.2019).

27. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навч. посіб. / І. О. Ієрусалімова, І. О. Ієрусалимов, П. М. Павлик, Ж. В. Удовенко. Київ: Знання, 2007. 224 с.

28. Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування в Україні: навч. посіб./ О. Г. Бондар та ін. Запоріжжя: ЗНУ, 2014. 203 с.

29. Анджієвський В. С., Тимченко І. А. Нове законодавство про адміністративні правопорушення. Київ: Політвидав України, 1987. 107 с.

30. Апаров А. М. Поняття і особливості адміністративної юрисдикції. *Європейські перспективи.* 2013. № 10. С. 76–80. URL: http: nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2013_10_14 (дата звернення: 23.11.2019).

31. Афанасьєв К. К. Адміністративні договори: реалії та перспективи. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 320 с.

32. Базилевський С. Зловживання процесуальними правами в адміністративному процесі. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право.* 2018. № 2. С. 70–81.

33. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник. Київ: Літера ЛТД, 2001. 336 с.

34. Бару М. И. Оценочные понятия в трудовом законодательстве. *Советское государство и право.* 1970. № 7. С. 104–108.

35. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: монографія / за наук. ред. А. О. Селіванова. 2-ге наук.-практ. вид. із змін. і доп. Київ: Логос, 2015. 131 с.

36. Бевзенко В. М. Адміністративна юрисдикція у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів. *Судова практика: науково-практичний юридичний журнал*. 2013. № 11/12. С. 16–24.

37. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія. Київ: Прецедент, 2010. 475 с.

38. Бедрій М. М., Сирко М. В. Правовий прецедент і судова практика в системі джерел адміністративного права України. *Держава та регіони. Серія: Право.* 2018 р. № 3 (61). С. 75–79.

39. Бедрій Р. Конституційно-правові основи громадянства України: монографія / ред. А. А. Черняк. Львів, 2006. 164 с.

40. Безпалько С. В. Правові засади вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 19 с.

41. Беленчук І. А. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: А.С.К., 2004. 176 с.

42. Бєлкін Л. М. Належний адміністративний процес як чинник ефективного забезпечення законності у державному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток: Електронне наукове фахове видання.* 2013. № 5. URL: http:dy.nayka.com.ua/?op=1&z=579 (дата звернення 23.11.2019).

43. Бєлкін М. Л., Бєлкін Л. М. Адміністративний прецедент як чинник обмеження корупції. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика).* 2013. № 1. С. 126–136.

44. Бобрик В. Спрощення судового розгляду справ з невеликою ціною позову: європейський досвід і перспективи в Україні. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 12. С. 4–9.

45. Бондаренко А. А. Розвиток адміністративного судочинства в Україні. *Форум права.* 2012. № 4. С. 118–124.

46. Бондаренко Г. П. Штраф як вид адміністративно-правової санкції. Львів, 1965. 33 с.

47. Бондаренко Д. С. Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства за законодавством України: монографія. Київ: Істина, 2014. 279 с.

48. Борко А. Л. Адміністративно-правове забезпечення функціонування судової системи України: монографія. Харків: Ніка Нова, 2014. 521 с.

49. Бречко А. В. Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. *Актуальні проблеми державного управління.* 2009. № 2. С. 366–372.

50. Бризгалов І. В. Юридична деонтологія: короткий курс лекцій. 3-тє вид., стереотип. Київ: МАУП, 2003. 48 с. URL: http: radnuk.info/pidrychnuku/uardu/258-uarduch/3624-2010-01-30-22-31-45.html (дата звернення 23.11.2019).

51. Бринцев О. В. Розмежування компетенції адміністративних і господарських судів: проблеми і перспективи. Харків: Право, 2007. 64 с

52. Бринцева Л. В. Сутність адміністративно-правових спорів та особливості адміністративного порядку їх вирішення в Україні / за заг. ред. О. Б. Червякової. Харків: Юрайт, 2012. 207 с.

53. Будзинський М. П. Кадрове забезпечення Національної поліції України: адміністративно-правове регулювання: монографія. Київ; Харків: ДНДІ МВС України; Мачулин, 2017. 271 с.

54. Булгаков О. С. Адміністративні спори у сфері публічної служби: поняття, підстави виникнення та види. *Європейські перспективи.* 2017. Вип. 3. С. 111–115.

55. Василів С. С. Адміністративні комісії у системі органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки:* зб. наук. праць. 2016. № 850. С. 375–380.

56. Веденяпін О. А. Елементи публічно-правового спору у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки.* 2013. Вип. 3/2013. Т. 1. С.115–118.

57. Ведєрніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: ЦНЛ, 2005. 336 с.

58. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В. Т. Бусел. Київ: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

59. Венгер Ю. В., Кравцова Т. М. Державна політика в сфері стандартизації в умовах євроінтеграції України: адміністративно-правовий аспект: монографія / за ред. Т. М. Кравцової. Суми: Мрія-1, 2018. 157 с.

60. Власова Г. П. Спрощення кримінального судочинства України: історія, теорія, практика: монографія / Ірпінь: Вид-во Національного університету ДПС України, 2014. 424 с.

61. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2009. 202 с.

62. Гаврилюк О. О. Принцип гласності та відкритості в адміністративному судочинстві: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2012. 196 с.

63. Галіцина Н. В. Теорія та практика реалізації концепції соціальної держави в Україні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Панов, 2016. 577 с.

64. Галунько В. В. Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні: монографія. Херсон: ВАТ ХМД, 2006. 356 с.

65. Гарильців М., Лук'янова Г. Поняття та юридична природа спорів, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства. *Підприємство, господарство і право: науково-практичний юридичний журнал.* 2019. № 5. С. 136–141.

66. Гаруст Ю. В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав громадян у податковій сфері: монографія Харків: Золота миля, 2014. 471 с.

67. Гаряча Ю. П. Адаптація законодавства країн Балтії до надбання спільноти (acquis communautaire): досвід для України. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. *Серія: Управління.* 2012. Вип. 2. С. 193–200.

68. Гладун З. С. Адміністративне право України: Академічний курс. Навч. посіб. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.

69. Гладун З. С. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Знання, 2010. 301с.

70. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. Адміністративне право України: основні поняття: загальна та особлива частина: навч. посіб. / за заг. ред. І. П. Голосніченка. Київ: ГАН, 2005. 232 с.

71. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: навч. посіб. / за заг. ред. І.П. Голосніченка. Київ: ГАН, 2003. 256 с.

72. Голуб М. В. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку у регіоні: монографія / за ред. О. І. Безпалової. Харків: Ніка Нова, 2013. 245 с.

73. Горбач Д. О. Адміністративно-правовий статус Національної гвардії України: монографія / за заг. ред. О. І. Безпалової. Харків: Панов, 2017. 283 с.

74. Гоцуляк Є. Адміністративний процес та місце у ньому провадження по справам про адміністративну відповідальність за ухилення від сплати податків. *Підприємництво, господарство і право: науково-практичний, господарсько-правовий журнал*. Київ, 2008. № 12 (156). С. 99–101.

75. Гражданский процесс: учебник / под ред. В. В. Комарова. Харьков: Одиссей, 2001. 704 с.

76. Григор'єв І. Зразкова справа розвантажить суди і прискорить процес. *Закон і Бізнес.* 2017. № 42. URL: https://zib.com.ua/ua/130688-zrazkova_sprava_rozvantazhit_administrativni_sudi_.html (дата звернення 29.12.2019).

77. Гриценко В. Г. Адміністративно-правові засади оптимізації правоохоронної системи України: монографія. Кіровоград: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2014. 427 с.

78. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження: монографія. Харків: Панов, 2015. 507 с.

79. Дашковська О. Судовий прецедент і судова практика як джерела права. *Вісник Академії правових наук України.* 2011. № 1(64). С. 34–41.

80. Деменчук М. О. Механізми забезпечення єдності судової практики Верховним Судом. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2018. С. 32–39.

81. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

82. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні: монографія. Харків: Золота миля, 2010. 368 с.

83. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юстініан, 2007. 287 с.

84. Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1979. 158 с.

85. *Ершов В. В.* Рассмотрение административных споров в судах: некоторые теоретические, исторические, философские и практические аспекты. Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах. 2001. С. 33–42.

86. Живко М. О. Адміністративно-правове регулювання проходження служби в органах внутрішніх справ України в умовах адміністративної реформи: монографія. Львів: Ліга-Прес, 2013. 219 с.

87. Жигалкін І. П. Грубе порушення трудових обов'язків як оціночна категорія трудового права України. *Актуальні проблеми держави і права*: *зб. наук. праць.* 2015. Вип. 75. С. 357–364.

88. Журавльов А. В. Законодавчі ініціативи щодо запровадження прецедентного права в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права:* зб. наук. праць. 2016. Вип. 77. С. 95–101.

89. Журавльов А. В. Судовий прецедент як джерело права в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць* / редкол.: В. В. Завальнюк (гол. ред.). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2016. Вип. 76. С. 75–84.

90. Жушман М. Генезис і сучасний стан адміністративної юстиції України. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 8. С. 105–109.

91. Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: ПАЛИВОДА А.В., 2003. 212 с.

92. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко та ін.; Київ: Юрінком Інтер, 2017. 565 с.

93. Задирака Н. Ю. Інститут публічного майна: адміністративно-правовий аспект: монографія. Київ: Дакор, 2019. 382 с.

94. Задихайло О. А. Адміністративне право України:загальна частина: навч. посіб. Харків: Право, 2017. 308 с.

95. Зайцев И. М. Хозяйственный спор как охранительное правоотношение. *Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство.* Ярославль, 1981. С. 50–67.

96. Закаленко О. В. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 20 с.

97. Законодавча класифікація адміністративних справ в адміністративному судочинстві України. І. А. Качур. *.Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2018. № 2. С. 27–33.

98. Заярний О. А. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-делікатний аспект: монографія. Київ: Гельветика, 2017. 699 с.

99. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України: монографія. Харків: Харків юридичний, 2014. 299 с.

100. Зразкове судочинство: типові та зразкові справи за новим КАСУ. URL: http: yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zrazkove-sudochinstvo-tipovi-ta-zrazkovi-spravi-za-novim-kasu.html (дата звернення: 31.08.2019).

101. Зразкові справи (аналітичний огляд). URL: https: supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zrazkovi_spravi.pdf (дата звернення: 01.09.2019).

102. Зразкові справи можуть обернутись як зменшенням навантаження, так і невиправданою тяганиною. URL: https: zib.com.ua/ua/132357-zrazkovi_spravi_mozhut_obernutis_yak_zmenshennyam_navantazhe.html (дата звернення: 31.08.2019).

103. Зразкові справи: веб-ресурс «Верховний Суд». URL: https: supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi_spravu/ (дата звернення 03.09.2019).

104. Зразкові та типові справи – новела в адміністративному судочинстві / Н. В. Шелевер. *Закарпатські правові читання*: за матеріалами XI Міжнар. наук.-практ. конф., м. Ужгород, 11–31 квітня 2019 р. / за заг. ред. О. Я. Рогача, Я. В. Лазура, М. В. Савчина. Ужгород: РІК-У, 2019. 372 с.

105. Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві. URL: https: ukrainepravo.com/scientific-thought/pravova-pozytsiya/zrazkovi-ta-typovi-spravy-v-administratyvnomu-sudochynstvi/ (дата звернення 01.09.2019).

106. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник / отв. ред. А. В. Иванченко. Москва: НОРМА, 1999. 856 с.

107. Іванищук А. А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні: монографія. Київ: Університет «Україна», 2015. 433 с.

108. Іванищук А. А. Адміністративно-правове регулювання діяльності судової гілки влади: теорія і практика: монографія. Київ: Університет «Україна», 2014. 356 с.

109. Іванова Л. Ю. Адміністративна послуга як правова форма адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал.* Київ, 2013. № 1 (3). С. 99–106.

110. Ільков В. Загальна характеристика судового прецеденту в адміністративному судочинстві. *Юридичний вісник.* 2017. № 1. С. 135–139.

111. Ільков В. В. Джерела права в адміністративному судочинстві: теорія та правозастосування: монографія. Дніпро: Ліра ЛТД, 2017. 379 с.

112. Ільков В. В. Джерела права в адміністративному судочинстві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2017. 478 с.

113. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України / І. А. Качур: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 21 с.

114. Ісаков М. Г. Державний контроль у сфері підприємницької діяльності: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: Ніка Нова, 2014. 398 с.

115. Історія держави і права України: підручник: у 2 т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. С. 26–27.

116. Іщенко О. П. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 223 с.

117. Кальц В. Адміністративне судочинство Німеччини та його функціонування. *Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал* . Київ, 2013. № 1 (3). С. 160–165.

118. Каменська Н. П. Звернення до публічної адміністрації: теоретико-правовий аспект: монографія. Київ: Талком, 2016. 195 с.

119. Карпа М. Публічно-правовий спір як спосіб встановлення та розмежування компетенцій органів публічної влади (теоретичні аспекти). *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2017. Вип. 3. С. 26–34.

120. Картузова І. О. До проблеми адміністративного позову. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2013. Т. 13. С. 352–362.

121. Картузова І. О.,Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юридична література, 2008. 288 с.

122. Катаєва Е. В. Юрисдикція адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2016. 22 с.

123. Катеринчук І. П., Ярмакі Х. П., Веселова Л. Ю. Адміністративно-правові гарантії безпеки дорожнього руху. Одеса: ОДУВС, 2017. 159 с.

124. Кафтя А. А., Ліпкан В. А., Баланюк Н. Ю. Адміністративно-правове регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів в Україні = Administrative and legal regulation of the activity of non-governmental pension funds in Ukraine: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук В. А. Ліпкана. Київ: О.С. Ліпкан, 2015. 315 с.

125. Качур І. А. Визначення правової природи адміністративної справи в судочинстві України. *Наука і правоохорона.* 2017. № 4. С. 44–51.

126. Качур І. А. До питання удосконалення інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2018. № 3. С. 42–48.

127. Качур І. А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський міжнародний університет, Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 225 с.

128. Кашанина Т. В. Оценочные понятия в советском праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Свердловский юридический ин-т. Санкт-Петербург, 1974. 17 с.

129. Квак В. В. Поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» в законодавчій термінології. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права.* 2011. Вип. 7. С. 125– 129.

130. Квасневська Н. Д. Адміністративно-правове забезпечення реформування судоустрою та судочинства в Україні: монографія. Вінниця: Нілан-ЛТД; ДНДІ МВС України, 2016. 532 с.

131. Ківалов С. В. Підсудність та підвідомчість справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* 2013. Т. 13. С. 5–21.

132. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посібник. 3-тє вид. Київ: Правова єдність; Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.

133. Клименко О. В. Державна регуляторна політика у сфері господарювання в умовах європейської інтеграції: адміністративно-правове забезпечення: монографія / за заг. ред. В. О. Криволапчука. Київ: Нілан-ЛТД, 2016. 201 с.

134. Кобзар О. Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія. Харків; Дніпропетровськ: Панов, 2015. 314 с.

135. Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 20 с.

136. Кобрусєва Є. А., Соколенко О. Л., Кононець В. П. Адміністративно-правовий захист прав та свобод людини і громадянина на мирні зібрання: монографія. Дніпропетровськ: Кросс-Принт, 2016. 236 с.

137. Коваленко Н. В., Куліних К. А. Прецеденти в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2016. Вип. 1. С. 142 –146.

138. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навч. посіб. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.

139. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій. 3-тє вид. Київ: Вентурі, 1998. 208 с.

140. Коваль Л. В. Відповідальність за адміністративні правопорушення. Київ, 1975. 159 с.

141. Ковбасюк В. Характеристика об'єкта правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 3. С. 85–89.

142. Кодекс адміністративного судочинства України: Вступна лекція: адміністративний процес як окрема галузь права у правовій системи України. *Кодекс адміністративного судочинства України* (текст відповідає офіційному станом на 1 січня 2006 року) / відп. за вип. Т.А. Яскажук. Київ: Магістр-21 сторіччя, 2006. 160 с.

143. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України* від 09.09.2005р. № 35. 35-36. 37. С. 1358. Ст. 446.

144. Кодекс адміністративною судочинства України: наук.-практичний коментар / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. Харків: Одіссей, 2005. 552 с.

145. Коломоєць Т. О., Віхляєв М. Ю. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності професійних правничих громадських організацій в Україні: монографія. Запоріжжя: Запорізький національний ун-т, 2010. 286 с.

146. Коломоєць Т. О., Лютіков П. С. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навч. посіб. Запоріжжя: Запорізький національний ун-т, 2013. 215 с.

147. Колотило О. Апеляційне оскарження постанови судді у справах про адміністративне правопорушення потребує вдосконалення. *Право України: юридичний журнал*. Київ, 2009. № 8. С. 119–122.

148. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

149. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

150. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2002. 336 с.

151. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навч. посіб. Київ: Прецедент, 2007. 613 с.

152. Комзюк В. Т. Митні органи України: адміністративно-правовий статус: монографія. Харків: Ніка Нова, 2013. 339 с.

153. Коновейчук Х. Б. Благодійні організації: адміністративно-правове регулювання організації та діяльності: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. І. Кафарського. Івано-Франківськ: Супрун В. П., 2015. 176 с.

154. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Закон УРСР від 20.04.1978 № 888-IX *Відомості Верховної Ради УРСР* від 11.07.1978. № 18. Ст. 268.

155. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

156. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) Державні утворення (1917-1920). Історичний документ від 29.04.1918. URL у: http: zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18 (дата звернення 02.09.2019).

157. Концепція судово-правової реформи в Україні. Постанова Верховної Ради України від 18 квіт. 1992 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 4.

158. Кормич Б. А.,Біленець Д. А. Режим зони митного контролю: адміністративно-правові основи: монографія. Чернівці: Технодрук, 2017. 179 с.

159. Короїд С. О. Інститут спрощеного позовного провадження за проектом нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2017. Вип. 2. С. 138–142.

160. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекти: монографія. Львів: Лукащук, 2006. 152 с.

161. Кравцова Т. М. Державне регулювання господарської діяльності: адміністративно-правові аспекти: монографія. Суми: Мрія, 2006. 184 с.

162. Кравченко В. В.,.Пітцик М. В Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права): навч. посіб. Київ: Арарат-Центр, 2001. 395 с.

163. Кузнєцов Д. В. Ґенеза скороченою провадження в адміністративному судочинстві України. Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику: матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 3–4 лют. 2017 р., Харків. 2017. С. 69-71.

164. Кузнєцов Д. В. Дія принципу верховенства права у скороченому провадженні. *Актуальні проблеми адміністративною права та адміністративною процесу в Україні:* матер. Всеукраїн. наук-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 29 травн. 2015 р. Дніпропетровськ. 2015. С. 120-122.

165. Кузнєцов Д. В. Скорочене провадження в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дніпропетровський державний ун-т внутрішніх справ. Дніпро, 2017. 216 с.

166. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2007. 416 с.

167. Кузьменко О. В. Курс адміністративною процесу: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 250 с.

168. Куйбіда Р. О. Кодекс адміністративною судочинства України: наук.-практ. коментар: у 2-х т. Київ: Книги для бізнесу, 2007. Т. 2. 552 с.

169. Куйбіда Р. О., Тимощук В. П. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу. Київ: Книги для бізнесу, 2010. 142 с.

170. Культура української мови: довідник. С. Я. Єрмоленко та ін.; за ред. В. М. Русанівського. Київ, 1990. С. 62–63.

171. Кульчицький В., Бойко І. Система судових органів Галичини у складі Австро-Угорщини. *Право України.* 2000. № 11. С. 137–139.

172. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 42 с.

173. Курс цивільного процесу: підручник / за ред. В. В. Комарова. Харків: Право, 2011. 1352 с.

174. Кучерук Н. КАС змушує керуватися висновками ВС щодо типових справ, навіть якщо вони помилкові. *Громадська думка про правотворення.* 2018. № 7 (151). С. 37–39

175. Лазарев В. В. Применение советского права: монография. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1972. 200 с.

176. Лазнюк Є. В. Адміністративний позов як підстава порушення справи в адміністративному суді. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ: науково-теоретичний журнал*. Київ, 2009. № 4 (65). С. 104 –112.

177. Лекарь С. І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави: монографія. Харків: Золота миля, 2013. 477 с.

178. Лелет С. М. Управління в національній поліції України: адміністративно-правове регулювання: монографія / за заг. ред. В. О. Криволапчука. Київ: ДНДІ МВС України, 2017. 239 с.

179. Литвин І. І. Адміністративно-правові відносини у сфері надання освітніх послуг: монографія. Харків: Панов, 2016. 427 с.

180. Лише 58% українців користуються інтернетом – дослідження: веб-сайт *«Економічна правда»*. URL: https: epravda.com.ua/news/2018/01/31/633590/ (дата звернення 29.12.2019).

181. Ліпкан В. А., Баскаков В. Ю. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом в Україні = Administrative and legal regime of information with limited access in Ukraine: монографія / за заг. ред. В. А. Ліпкана. Київ: О. С. Ліпкан, 2013. 342 с.

182. Лошицький М. В., Мінка Т. П. Актуальні питання удосконалення законодавства з оформлення органами внутрішніх справ матеріалів про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ:* зб. наук. праць. Дніпропетровськ, 2015. № 1 (75). С. 19– 29.

183. Лошицький М. В. Теоретико-правові засади адміністративно-поліцейської діяльності держави: монографія. Київ: Леся, 2013. 370 с.

184. Луць Л. А. Прецедент правовий . Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемчушенка. Київ: «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5. 736 с.

185. Лученко Д. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2013. № 4. С. 90– 98.

186. Ляхович У. І. Адміністративно-правовий статус державного службовця: організаційно-правові засади реалізації: монографія. Івано-Франківськ: Вид-во Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника, 2010. 129 с.

187. Магда С. О. До питання про форми адміністративного судочинства. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право».* Вип. 25. 2018. С. 89–91.

188. Малиновский А. А. Оценочные понятия в законодательстве. *Законодательная техника современной России: состояние, проблемы совершенствования*: сб. статей: в 2 т. / под ред. М. Н. Баранова. Новгород, 2001. Т. 1. 544 с.

189. Марченко В. В. Електронне урядування в органах виконавчої влади: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: Панов, 2016. 443 с.

190. Мацькевич М. Правове становище Галичини у складі Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918). *Вісник Львівського університету. Серія юридична.* 2001. Вип. 36. С. 84–89.

191. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України: у схемах і коментарях: навч. посіб. / за ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер; Буква Закону, 2018. 343 с.

192. Мельник Р. С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. 168 с.

193. Мемель Ф.-Й. Медіація в адміністративному судочинстві України. URL: http: voas.gov.ua/upload/337_mediac2.pdf (дата звернення 29.12.2019).

194. Миколаєць В. А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник міжнародного гуманітарного університету*: зб. наук. праць. Одеса, 2018. Вип. 36. Т. 1. С. 117–120.

195. Мироненко Є. О. Принципи адміністративною судочинства: теоретико-правова характеристика. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2014. № 3. С. 174–179.

196. Миронюк Р. В. Можливості та гарантії дотримання прав й інтересів громадян в оновленій редакції Кодексу адміністративного судочинства України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2018. Спец. вип. № 3 (94) «Права людини: методологічний, гносеологічний та онтологічний аспекти». С. 276–282.

197. Мирошниченко Ю. М. Адміністративний позов: правова природа та сутнісна характеристика. *Судова апеляція.* 2008. № 3. С. 89–95.

198. Михайлюк Я.Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльно-правовий аналіз: монографія. Київ: Київський університет ім. Бориса Грінченка, 2016. 223 с.

199. Михальський Ю. А. Адміністративно-правова охорона права громадян на свободу об'єднання в Україні. Київ: Юридичний світ, 2012. 191 с.

200. Міняйло М. П., Кіщак Ю. І. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення: монографія. Миколаїв: Іліон, 2009. 192 с.

201. Мірошниченко А. М. Спрощені процедури вирішення спорів як засіб зменшення навантаженості на суди в Україні. *Право і громадянське суспільство.* 2016. № 3. URL: http://www.vru.gov.ua/mass_media/861 (дата звернення 29.12.2019).

202. Мойсеєнко Г. В. Види оціночних понять в адміністративному судочинстві України. *Судова та слідча практика в Україні.* 2017. Вип. 3. С. 40–46.

203. Мосьондз С. О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2008. 272 с.

204. На стику юрисдикцій. URL: http: yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/na-stiku-yurisdikciy.html (дата звернення 21.09.2019).

205. Настюк В. Я., Бєлєвцева В. В. Адміністративно-правовий захист інформації: проблеми та шляхи вирішення: монографія. Київ: Ред. журналу «Право України» , Харків: Право, 2013. 126 с.

206. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: у 2-х т. / за заг. ред. В. К. Матвейчука. Київ: Алерта; КНТ, 2008. Т. 1. 787 с.

207. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення: станом на 2 квітня 2012 р. / за заг. ред.: С. В. Пєткова, С. М. Морозова– Київ: ЦУЛ, 2012. 1246 с.

208. Негодченко В. О. Адміністративно-правове забезпечення державної інформаційної політики органами національної поліції України: монографія. Харків: Діса плюс, 2016. 473 с.

209. Недюха М. П., Подоляка С. А. Теоретико-методологічний потенціал правової ідеології як загальнонаціонального проекту єднання українського суспільства. *Наше право: науково-практичний журнал*. Дрогобич, 2015. № 3. С. 9–15.

210. Никифорак М. В. Буковина в державно-правовій системі Австрії (1774 – 1918 рр.). Чернівці: Рута, 2004. 384 с.

211. Ноздрачев А. Ф., Сухарева Н. В., Мельникова В. И. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью. *Законодательство и экономика.* 2005. № 5. С. 12–21.

212. О производстве по административным делам: Закон Литовской Республики от 14 января 1999 г. № VIII-1029. URL: https: e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/1ac36e42c13d11e682539852a4b72dd4?jfwid=11dyheynok (дата звернення 29.12.2019).

213. Огляд практики Верховного Суду. Інститут зразкової справи. Київ, 2019. Вип. 1. 18 с.

214. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. URL: http: pravo.org.ua/ua/news/2622- (дата звернення 21.09.2019).

215. Оксюта А. Зразкові справи можуть обернутись як зменшенням навантаження, так і невиправданою тяганиною. URL: https://zib.com.ua/ua/132357-zrazkovi_spravi_mozhut_obernutis_yak_zmenshennyam_navantazhe.html (дата звернення 29.12.2019).

216. Оксюта А. Рішення під копірку. *Закон і Бізнес*. 2017. № 11–12 (1361–1362). С. 10.

217. Олефір В. І. Освіта і охорона здоров'я інвалідів: адміністративно-правове забезпечення державного управління галузями: навч. посібник. Київ: Леся, 2013. 159 с.

218. Олійник О. В. Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки України: монографія. Київ: Український пріоритет, 2012. 399 с.

219. Омельченко А. В. Адміністративно-правові засади зовнішньоекономічної діяльності в Україні: монографія. Київ: КНЕУ, 2011. 309 с.

220. Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

221. Ониськів М. М. Організаційно-правові питання адміністративної реформи в Україні: монографія. Київ: Юридична думка, 2010. 196 с.

222. Осадчий А. Ю. Інститут підсудності в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права.* 2007. № 43. С. 90–94.

223. Осадчий А. Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. С. 36–43.

224. Основи адміністративною судочинства в Україні: навч. посіб. / О. П. Рябченко, В. І. Бутенко, М. М. Ясинок та ін. Суми: МакДеН, 2008. 200 с.

225. Офіційний сайт Курії Республіки Угорщина. URL: hu/hu/elvdont/112017-szamu-kozigazgatasi-elvi-dontes (дата звернення 20.06.2016).

226. Панов М. І. Вибрані наукові праці з проблем правознавства. Київ: Ін Юре, 2010. 812 с.

227. 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.

228. Пархета А. А. Теоретичні проблеми визначення сутності адміністративною прецеденту як джерела права. *Актуальні проблеми держав і права.* Одеса, 2012. Вип. 65. С. 517–523.

229. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР.– Київ, 1971. 128 с.

230. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Львів, 1962. 295 с.

231. Перерахунок пенсій співробітникам МВС став першою зразковою справою, розглянутою ВС, Данішевська: вебсайт Цензор.Нет. URL: https: censor.net.ua/ua/news/3058104/pererahunok_pensiyi_spivrobitnykam_mvs_stav_pershoyu_zrazkovoyu_spravoyu_rozglyanutoyu_vs_danishevska.

232. Перше зразкове рішення Верховного Суду. URL: https: alvaprivacy.ua/ua/publikatsiji/obraztsovoe-reshenie-militsioneram-pensii (дата звернення: 31.08.2019).

233. Петухов А. П. Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления: автореф. дисс. … канд.юрид. наук. Ленинград, 1981. 21 с.

234. Писаренко Н. Верховенство права, конвенційні гарантії справедливого суду та принципи адміністративного судочинства. *Право України.* 2019. № 4. С. 55–76.

235. Писаренко Н. Б. Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* Харків: Право, 2002. Вип. 4. С. 104–112.

236. Подоляка А. Громадський порядок: сутність, поняття та форми забезпечення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. Київ, 2009. № 2 (14). С. 54–61.

237. Подоляка А. Теоретико-правові засади адміністративної юстиції України . *Право України.* 2008. № 3. С. 18–23.

238. Подоляка А. М. Взаємодія державних органів щодо охорони громадського порядку. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ.* Київ, 2008. № 5. С. 86–94.

239. Подоляка А. М. Господарско-правова відповідальність та сучасні засоби її застосування. *Наше право: науково-практичний журнал*. Дрогобич, 2010. № 4. Ч. 2. С. 138–144.

240. Подоляка А. М. Зміст та стадії адміністративно-позовного провадження. *Науковий вісник Львівського державно-*

го університету внутрішніх справ: зб. наук. праць. Львів, 2008. Вип. 1. С. 169–178.

241. Подоляка А. М. Феномен інформаційного суспільства в контексті загальноцивілізаційного розвитку людства. *Наукові праці МАУП.* Київ, 2013. Вип. 4 (39). С. 5–8.

242. Подоляка С. А. Адміністративно-правове забезпечення протидії корупції в органах прокуратури в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 37 с.

243. Подорожна Т. Зразкові та типові справи як новий механізм адміністративного судочинства. URL: https: sud.ua/ru/news/blog/124220-zrazkovi-ta-tipovi-spravi-yak-noviy-mekhanizm-administrativnogo-sudochinstva (дата звернення 29.12.2019).

244. Позняков С. П. Адміністративно-правове забезпечення погашення податкового боргу в Україні: монографія. Ірпінь: ІТФ ім. М.М. Боголюбова НАН України, 2008. 271 с.

245. Позняков С. П. Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні: теоретико-методологічні засади: монографія. Київ: НУБіП України, 2014. 424 с.

246. Поняття «аналогічні» вимоги і підстави позову не можна ототожнювати з поняттям «однакові» вимоги і підстави позову – КАС ВС: веб-сайт «Судова влада України». URL: https: court.gov.ua/press/news/699594/ (дата звернення 02.01.2020).

247. *Попельнюх Р. О.*Щодо змісту поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Право і безпека.* 2012. № 2(44). С. 68–72.

248. Попова С. М. Адміністративно-правовий статус податкових органів України: монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2012. 385 с.

249. Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы). Краснодар: КГАУ, 2001. С. 247.

250. Постанова Верховного суду від 05 липня 2019 року у справі № 802/833/17-а. URL: http: reyestr.court.gov.ua/Review/82857551 (дата звернення 21.09.2019).

251. Постанова Верховного суду України від 09.12.2014 р. у справі № 21-308а14. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/42202857 (дата зверення 21.09.2019).

252. Постанова Верховного суду України від 11.11.2014 р. у справі № 21-493а14. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/42010800 (дата зверення 21.09.2019).

253. Постанова Верховного суду України від 23 червня 2015 року. URL: http: reyestr.court.gov.ua/Review/46570810 (дата звернення 21.09.2019).

254. Поцілуйко В. М., Юрчишин В. М., Савченко В. А. Особливості застосування заходів забезпечення провадження у кримінальному процесі та у справах про адміністративні правопорушення: монографія. Чернівці: Технодрук, 2019. 175 с.

255. Права відповідача в адміністративному процесі як предмет захисту. / Р. В. Попов. *Форум права.* 2015. № 5. С. 177–185.

256. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Наук. думка, 2007. 588 с.

257. Предмет оскарження в податкових спорах / Б. В. Богдан. *Правове регулювання економіки.* 2015. № 15. С. 87–96.

258. Приходько В. Ю. Медіація як альтернативний метод вирішення конфліктів та її перспективи в України. *Молодий вчений.* 2018. № 4(2). С. 743–746.

259. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України. Указ Президента України від 01.10.2002 № 889/2002. *Офіційний Вісник України.* 2002. № 40. Ст. 1856.

260. Про вибори народних депутатів України. Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/ed20191018 (дата звернення 01.12.2019).

261. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших зако-

нодавчих актів. Закон України від 03.10.2017. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 48. Ст. 436.

262. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей: Закон України від 23.12.2015. № 900-VIII. *Відомості Верховної Ради.* 2016. № 3. Ст. 31.

263. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо оплати праці працівників прокуратури: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2017. № 657. *Офіційний вісник України.* 2017 . № 72. стор. 26. Ст. 2201. код акта 87183/2017.

264. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо запровадження інституту преюдиційного запиту та уніфікації касаційного провадження): Проект Закону України від 09.02.2018. № 8031. URL: http:w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63468 (дата звернення 29.12.2019).

265. Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015. № 988. *Офіційний вісник України.* 2015. № 96. С. 59. Ст. 3281. Код акта 79663/2015.

266. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.

267. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 52. Ст. 490.

268. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003. № 1058-IV. URL: Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49–51. Ст. 376.

269. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: Розпорядження Кабінету Міністрів

України від 02.12.2015. № 1275-р. *Офіційний вісник України.* 2015 р. № 98. С. 158. Ст. 3367. Код акта 79794/2015.

270. Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон: Постанова Верховної Ради України від 26.06.1992. № 2503-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 37. Ст. 545.

271. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 22.07.1998. *Офіційний вісник України.* 1999. № 21. Ст. 943.

272. Про медіацію: Проект Закону України № 3665 від 17.12.2015. URL: http: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463 (дата звернення 29.12.2019).

273. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997. № 280/97-ВР. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80 (дата зверення 21.09.2019).

274. Про оренду землі. Закон України від 06.10.1998. № 161-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14 (дата звернення 12.09.2019).

275. Про очищення влади. Закон України від 16.09.2014. № 1682-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 44. С. 2978. Ст. 2041.

276. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 29. Ст. 399.

277. Про перегляд справи за винятковими обставинами. Постанова Верховного суду України від 20 березня 2007 року. URL: http: consultant.parus.ua/?doc=04LC3E865F&abz=780I0 (дата звернення 21.09.2019).

278. Про підвищення рівня соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 № 1210. *Офіційний вісник України.* 2011. № 92. С. 41. Ст. 3343. Код акта 59330/2011.

279. Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1987. № 26. Ст. 388.

280. Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління та посадових осіб, що обмежують права громадян. Закон СРСР від 02.11.1989 № 719-I. URL: http:zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v0719400-89 (дата звернення 02.09.2019).

281. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991. № 796-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 16. Ст. 200.

282. Про судоустрій і статус суддів. Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.

283. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 27. Ст. 180.

284. Про Центральну виборчу комісію. Закон України від 30.06.2004. № 1932-IV. URL: https:zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15 (дата звернення 01.12.2019).

285. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки / В. Р. Щавінський. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 73–77.

286. Пухтецька А. А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування: монографія. Київ: Панов А.М., 2016. 433 с.

287. Пушкар Е. Г. Право на обращение в суд за судебной защитой: дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. Киев, 1984. 199 с.

288. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія. Харків: У справі, 2017. 487 с.

289. Райнін І. Л. Адміністративно-правове регулювання управління розвитком регіону: монографія. Харків: Золота миля, 2016. 614 с.

290. Решота В. В. Судова практика у системі джерел адміністративного права України. *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 3–4 серпня 2018 р. Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2018. С. 74–77.

291. Рибалка Н. О. Управління органами прокуратури України: адміністративно-правове регулювання: монографія. Харків: Золота миля, 2012. 318 с.

292. Рішення Верховного Суду від 01.11.2018. № 0640/3835/18 (№ Пз/9901/52/18) – щодо перерахунку щомісячного грошового утримання судді у відставці. URL: https: supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zr_rish_0640_3835_18_kas дата звернення 02.09.2019).

293. Рішення Верховного Суду від 03.05.2018 № 805/402/18 (№ Пз/9901/20/18) – про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі. URL: https: supreme.court.gov.ua/ supreme/ pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_20_18 (дата звернення 02.09.2019).

294. Рішення Верховного Суду від 04.04.2018 № 822/524/18 (№ Пз/9901/23/18) – щодо переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця. URL: https: supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkove_822_524_18 (дата звернення 02.09.2019).

295. Рішення Верховного Суду від 06.08.2019 № Пз/9901/12/19 (№ 160/3586/19) – щодо розстрочення виплат сум підвищеної пенсії військовослужбовців у відставці. URL: https: supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_12_19 (дата звернення 01.09.2019).

296. Рішення Верховного Суду від 12.03.2018 № 802/2196/17-а (Пз/9901/1/18) – щодо нескладання Ліквідкомісією МВС довідки для перерахунку пенсій пенсіонерам МВС.

URL: https: supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/rishenna_zrazkova_9901_1_18 (дата звернення 02.09.2019).

297. Рішення Верховного Суду від 15.02.2018 № 820/6514/17 (Пз/9901/8/18) – щодо перерахунку пенсій пенсіонерам МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських. URL: https: supreme.court.gov.ua/supreme/ pro_sud/ zrazkovasprava/rishenna_zrazkova_820_6514_17 (дата звернення 02.09.2019).

298. Рішення Верховного Суду від 16.04.2018 № № 825/506/18 (№ Пз/9901/16/18) – про відмову прокуратури у видачі довідки про зарплату для перерахунку пенсій. URL: https: supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkova_825_506_18 (дата звернення 02.09.2019).

299. Рішення Верховного Суду від 21.01.2019 № 240/4937/18 (№ Пз/9901/55/18) – щодо перерахунку пенсій постраждалому в наслідок Чорнобильської катастрофи. URL: https:supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkovasprava/zs_9901_55_18_240_21_01_2019 (дата звернення 01.09.2019).

300. Рішення Верховного Суду від 26.03.2018 № 806/3265/17 (№ Пз/9901/2/18) – про оформлення паспорта громадянина України. URL: https: supreme.court.gov.ua/ supreme/pro_sud/zrazkovasprava/zrazkova_806_3265_17_pasport (дата звернення 02.09.2019).

301. Рішення Верховного Суду від 30.03.2018 № 812/292/18 (№ Пз/9901/22/18) – щодо нарахування пені та штрафів платникам податків, розташованих у зоні АТО. URL: https: supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkova_812_292_18 (дата звернення 02.09.2019).

302. Рішення Верховного Суду щодо грошової компенсації за невикористану додаткову відпустку військовослужбовцям у період мобілізації: Рішення Верховного Суду від 16.05.2019 № Пз/9901/4/19 (№ 620/4218/18). URL: https:supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_4_19_rishenna (дата звернення: 17.03.2019).

303. Северенчук Т. М. Зразкова справа в адміністративному судочинстві. *Весняні наукові читання – 2018: зб. матеріалів XIX Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф.,* м. Вінниця, 19 квіт. 2018 р. Віниця, 2018. С. 46–50.

304. Середа В. В. Дисциплінарна відповідальність в адміністративних публічно-правових відносинах: проблеми теорії та практики: монографія. Харків: Ніка Нова, 2013. 358 с.

305. Сидор М. Я. Адміністративно-правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування: монографія. Львів: Ліга-Прес, 2016. 191 с.

306. Синчук В. Л. Контроль за діяльністю органів прокуратури України: адміністративно-правові засади: монографія / за заг. ред. С. М. Гусарова. Харків: Ніка Нова, 2014. 423 с.

307. Ситніков О Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві. *Форум права.* 2012. № 4. С. 819–823.

308. Словник термінів. URL: https: 7aac.gov.ua/gromadyanam/slovnik-terminiv (дата звернення: 12.09.2019).

309. Словник української мови: в 11 т.: / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ: Наук. думка, 1974. Т. 5.

310. Словник української мови: в 11 т.: / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ: Наук. думка, 1972. Т. 3. 744 с.

311. Словник української мови: в 11 т.: / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ: Наук. думка, 1977. Т. 8. 927 с.

312. Смерницький Д. В., Кучинський Ю. Д. Адміністративно-правовий режим військового майна в Україні: монографія. Київ: ДНДІ МВС України, 2018. 200 с.

313. Смокович М. І. Вибори до Верховної Ради України: проблеми визначення виборчого спору. *Вісник Вищого адміністративного суду України.* 2012. № 2.

314. Смокович М. І. Зразкові і типові справи як механізм забезпечення єдності судової практики. *Юридична Україна*. 2018. № 1–2. С. 20–27.

315. Смокович М. Юрисдикція адміністративних судів: проблеми визначення спорів щодо їх пов'язаності з виборчим процесом. *Юридична Україна.* 2012. № 12. С. 27–34.

316. Соболь Є. Ю. Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів: монографія. Кіровоград: Центрально-Українське видавництво, 2014. 432 с.

317. Соколенко О. Л. Захист прав громадян у діяльності правоохоронних органів України: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: Ніка Нова, 2012. 532 с.

318. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. Москва, 1968. URL: https: law.edu.ru/script/matredirect.asp?matID=1133237 (дата звернення 02.09.2019).

319. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч.посіб. Київ: Атіка, 2008. 624 с.

320. Столбовий В. М. Адміністративне право України: навч. посіб.вид. 2-ге. Київ: Видавець О.С. Ліпкан, 2010. 160 с.

321. Стрілець Т. Г. Судова реформа: навіщо потрібні типові і зразкові справи: веб-сайт «Судово-юридична газета». URL: https: sud.ua/uk/news/laws/109238-sudebnaya-reforma-zachem-nuzhny-tipichnye-i-obraztsovye-dela (дата звернення 29.12.2019).

322. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. Москва: Изд. Акад. наук СССР, 1958. 704 с.

323. Тацишин І. Б. Адміністративне право України: навч. посіб.. Львів: Новий Світ-2000, 2018. 306 с.

324. Теория юридического процесса: монография / под общ. ред. проф. В.М. Горшенёва. Харьков: Вища школа, 1983. 192 с.

325. Тернущак М. М. Правова природа адміністративного процесу в контексті публічного адміністрування: монографія / за заг. ред. Т. О. Проценка. Київ: ДНДІ МВС України, 2019. 264 с.

326. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2012. 20 с.

327. Трачук П. А. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навч.-метод. посіб. Ужгород: Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ управління у справах преси та інформації, 2002. 218 с.

328. Трачук П. А. Адміністративне право: навч.-метод. посіб. Ужгород: Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ управління у справах преси та інформації, 2004. 78 с.

329. Угленко Я. С. Генезис становлення судового рішення в адміністративному процесі. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2013. № 4. С. 49–56.

330. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014. *Офіційний вісник України* від 26.09.2014. 2014 р. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.

331. Ульяновська О. В. Гарантії реалізації права на судовий захист в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: У справі, 2017. 299 с.

332. Ухвала Верховного суду від 02 листопада 2018 року у справі № 0640/4409/18. URL: http: reyestr.court.gov.ua/Review/77586271 (дата звернення 22.09.2019).

333. Ухвала Верховного суду від 05.03.2018 у справі № 813/4862/17. URL: http: reyestr.court.gov.ua/Review/72693778 (дата звернення 21.09.2019).

334. Ухвала Верховного суду від 09 квітня 2019 року у справі № 340/488/19. URL: http: reyestr.court.gov.ua/Review/81046589 (дата звернення 22.09.2019).

335. Ухвала Верховного суду від 12.03.2018 у справі № 826/18020/14. URL: http: reyestr.court.gov.ua/Review/72694586 (дата звернення 21.09.2019).

336. Ухвала Верховного суду від 16.02.2018 у справі № 825/171/18. URL: http: reyestr.court.gov.ua/Review/72290164 (дата звернення 21.09.2019).

337. Ухвала Верховного суду від 17 квітня 2019 року у справі № 824/210/19-а. URL: http: reyestr.court.gov.ua/ Review/81215290 (дата звернення 22.09.2019).

338. Ухвала Верховного суду від 19 червня 2018 року справі № 815/2529/18. URL: http: reyestr.court.gov.ua/ Review/74784628 (дата звернення 22.09.2019).

339. Ухвала Верховного суду від 24 жовтня 2018 року у справі № 0640/4481/18. URL: http: reyestr.court.gov.ua/ Review/77375278 (дата звернення 22.09.2019).

340. Ухвала Верховного суду від 28 листопада 2018 року у справі № 2340/2681/18. URL: http: reyestr.court.gov.ua/ Review/78192153 (дата звернення 22.09.2019).

341. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: монографія. Харків: ПановА. М., 2016. 510 с.

342. Фоменко А. Є. Правова природа та сутність адміністративно-правових спорів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2017. № 4. С. 130–137.

343. Фурса С. Я. Проблемні питання об'єднання та роз'єднання позовних вимог: теорія і практика. *Право України.* 2011. № 10. С. 89–90.

344. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії). Одеса: Юридична література, 2004. 328 с.

345. Хахалева Е. В. К вопросу о публично-правовых спорах (административно-правовой аспект). *Актуальные вопросы публичного права.* 2012. № 10. С. 63–71.

346. Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу. *Юридичний журнал.* 2005. № 11. С. 100–109.

347. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2012. 22 с.

348. Цветков И. В. Налогоплательщик в судебном процессе: практ. пособ. по судебной защите. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Волтерс Клувер, 2004. С. 2–3.

349. Цвіркун Ю. І. Адміністративно-правове регулювання діяльності головуючого у судовому адміністративному процесі України. Харків: Панов, 2015. 292 с.

350. Цивільний процесуальний кодекс СРСР. Кодекс СРСР від 18.07.1963. URL: http: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1501-06 (дата звернення 02.09.2019).

351. Циганов О. Г. Надання адміністративних послуг правоохоронними органами України: організаційно-правові аспекти: монографія. Київ; Вінниця: Нілан-ЛТД, 2018. 455 с.

352. Чаку Є. В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування Київської Русі до здобуття незалежності). *Форум права*. 2011. № 4. С. 801–806.

353. Чернікова А. О. Диференціація процесуальної форми адміністративною судочинства України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Київський Міжнародний університет. 2017. 225 с.

354. Черноус С. М. Оціночні поняття у трудовому праві України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.05. Киев, 2008. 212 с.

355. Чишко К. О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: монографія / за ред. О. Ю. Салманової. Харків: У справі, 2017. 223 с.

356. Шапченко С. Д. Оценочные признаки в составах конкретных преступлений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Киев. гос. ун-т им. Т. Г. Шевченко. Киев, 1988. 24 с.

357. Шарнін А. В. Адміністративно-правові засади організації діяльності органів досудового розслідування МВС України: монографія / за наук. ред. І.В. Зозулі. Харків: Харків юридичний, 2015. 179 с.

358. Шелевер Н. В. Зразкові та типові справи – новела в адміністративному судочинстві. *Закарпатські правові читання*:

матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф., м. Ужгород 11-31 квітня 2019 р.,) м. Ужгород, 2019. С. 298–294.

359. Шкарнега О. С. Провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса: Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2016. 21 с.

360. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. / літ. ред. Кекляк А. Р. Львів: ЗУКЦ, 2007. 307 с.

361. Шлоер Б. Адміністративна юстиція в Україні: проект закону про суди в адміністративних справах 1932 року = Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Ukraine: Entwurf eines Gesetzes die Gerichte for Verwaltungssachen aus dem Jahr 1932. Івано-Франківськ: Фоліант; Berlin: BWV, 2011. 55 с.

362. Шостенко О. І. Адміністративна юстиція України в складі Російської імперії. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ.* Одеса, 2002. 111 с.

363. Шпенов Д. Ю. Служба суддів в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: Панов, 2015. 501 с.

364. Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами: Лист Верховного суду України від 26.12.2005 № 3.2.-2005. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05 (дата звернення 03.09.2019).

365. Щодо Положення про автоматизовану систему документообігу суду: Рішення Ради суддів України від 26.11.2010 № 30. URL: https: zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr030414-10 (дата звернення 02.09.2019).

366. Щодо розгляду справи про визнання протиправним рішення другої сесії Харківської обласної ради. Постанова Верховного суду України від 03.04.2007. URL: https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/n0002700-07?lang=uk (дата звернення 21.09.2019).

367. Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие для вузов / под общей ред. В. И. Червонюка. Москва: Колос. 2003. 544 с.

368. Europe Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Lithuania, of the other part. *Official Journal of the European Communities L.* 1998. Vol. 41, № 51. P. 3–242.

369. Ezelin v France, Judgment, merits and just satisfaction, App No 11800/85, Case No 21/1990/212/274. URL: https: hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57675 (дата звернення 23.09.2019).

370. Internet in Europe Stats. Internet User Statistics & 2019 Population for the 53 European countries and regions: Internet World Stats. URL: https: internetworldstats.com/stats4.htm (дата звернення 29.12.2019).

Миколаєць Вікторія Анатоліївна

ЗРАЗКОВІ ТА ТИПОВІ СПРАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

Комп'ютерна верстка В. Чалчинський

Підписано до друку 30.01.2020. Формат 60х84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 24,5. Наклад 300. Зам. № 210.

Надруковано в СПД Чалчинська Н.В.
03146, Київ, вул. Жмеринська, 22, кв. 125.
Тел./факс: +38 068 340 8332, 407 6197
E-mail: lesya3000@ukr.net
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК № 1011 від 13.08.2002.