

УДК 342.9  
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2024.16>

**О. В. Муза**  
*orcid.org/0000-0003-0869-2542*  
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,  
професор кафедри публічного та міжнародного права  
Навчально-наукового інституту  
«Юридичний інститут Київського національного економічного університету  
імені Вадима Гетьмана»

## ТИПОВІ СПРАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК ЕКСПЕРИМЕНТ РЕФОРМИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

**Вступ.** З 15 грудня 2017 року в Україні розпочалося застосування оновленого процесуального законодавства як одного із складових судово-правової реформи 2016 року.

Однією з новацій згаданих вище змін для національного судового права є упровадження в адміністративне судочинство України порядку розгляду і вирішення типових судових справ. Вважалося, що процесуальний інститут типових адміністративних справ сприятиме розвантаженню системи адміністративних судів та забезпеченню єдності судової практики з розгляду значної кількості подібних справ.

З огляду на експериментальний характер ідей законотворця, інститут типової справи було впроваджено лише в адміністративному судочинстві з подальшою можливою імплементацією у майбутньому у цивільне та господарське судочинство. Зауважується, що «ймовірність виникнення подібних судових спорів між особами та суб'єктами владних повноважень надзвичайно висока. Суб'єкти владних повноважень застосовують однакові норми права до широкого кола осіб» [1, с. 81]. Це є достатній аргумент для удосконалення та підвищення ефективності розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів. Варто додати, що у Законі України «Про адміністративну процедуру» використовуються поняття «однакові» та «подібні» адміністративні справи, якщо мова йде про оцінку законності здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження (пункт 4 частини 3 статті 6) та обґрунтованості адміністративних актів (частина 4 статті 8) [2]. Таким чином, на теперішній час можна констатувати про взаємовплив та юридичне значення категорії «типові справи» як в адміністративних процедурних правовідносинах, так і у відносинах адміністративного судочинства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальні питання розгляду і вирішення типових справ в адміністративному судочинстві у своїх наукових працях розкривають І. Балакарева, В. Бевзенко, О. Гусар, О. Марченко, В. Миколаєць, Н. Писаренко, М. Смокович та ін.

**Метою даної статті** є аналіз стану застосування законодавства України про адміністративне судочинство в частині розгляду і вирішення типових справ.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні з самого початку проголошення незалежності судово-правова реформа завжди посідала чільне місце серед державно-правових реформ.

Прагнення Української держави створити ефективну, незалежну судову систему із розвитком суміжних правових інститутів залишається бути в центрі уваги як національних, так і міжнародних експертів. Особливо це актуально і важливо в умовах євроінтеграції України та виконанню нею взятих на себе зобов'язань.

Уже доволі сталою є фраза, що судово-правова реформа в Україні незавершена. З кожним новим етапом державотворчих процесів або зміни державної політики у сфері правосуддя судово-правова реформа набуває оновленого змісту та потребує визначення на конституційному і законодавчому рівнях тієї якості здійснення правосуддя, що відповідала б принципам правої і демократичної держави, європейським стандартам, правилам, процедурам, рекомендаціям.

Адміністративне судочинство з моменту його запровадження доволі видозмінилося. Зокрема, відбувається постійний пошук оптимального балансу судового порядку вирішення спірних питань у взаємовідносинах органів публічної адміністрації та інших суб'єктів, що наділені владними повноваженнями, з приватними особами. Це обумовлено складністю відносин публічного управління, значним масивом адміністративного законодавства, незавершеністю адміністративної реформи в частині функціонування органів виконавчої влади. Звісно ж, цей перелік причин і факторів, що впливають на законодавче регулювання особливостей розгляду тих чи інших категорій адміністративно-судових справ, не слід вважати вичерпним. Нагадаю, що визначальною рисою, яка характеризує мету існування адміністративної юстиції в Україні, є збалансування підходів у судовому захисті при-

ватних і публічних інтересів, що відповідно відтворює різні правозастосовні практики у сфері вирішення публічно-правових спорів.

В адміністративному судочинстві існує класифікація адміністративно-судових справ – складні справи, справи незначної складності, типові справи, термінові справи. Важливо відмітити, що передбачені законодавчі критерії визначення виду адміністративно-судової справи впливає не лише на процесуальний порядок її розгляду, але й має значення для визначення адміністративної судової юрисдикції.

Судова статистика останніх років яскраво засвідчує, що саме на адміністративні суди припадає розгляд найбільшої кількості судових справ в системі правосуддя, тому пошук нових процесуальних та організаційно-правових інструментів розвантаження системи адміністративного судочинства є одним із невід'ємних завдань удосконалення адміністративно-процесуального законодавства України.

У контексті даної статті необхідно зазначити, що категорія «типова адміністративна справа» нерозривна пов'язана із зразковою адміністративною справою, оскільки в результаті відповідного провадження Верховним Судом як судом першої інстанції з'являється зразкове судове рішення, яким встановлюється факт наявності в системі адміністративного судочинства типової адміністративної справи, визначаються процесуально-правові ознаки відповідної адміністративної справи як типової справи, а також відповідне судове рішення є процесуальною передумовою для подальшого розгляду і вирішення адміністративними судами адміністративних справ як типових.

У Кодексі адміністративного судочинства України (далі по тексту – КАСУ) визначено, що «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» [3].

Тобто, законодавець визначив такі процесуальні ознаки типової справи як адміністративно-судової: 1) це є справи незначної складності; 2) відповідачем у таких адміністративних справах є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи); 3) аналогічні підстави виникнення публічно-правового спору; 4) спірні правовідносини регулюються одними й тими ж нормами права; 5) позивачами заявляються аналогічні вимоги.

У наукових джерелах звертається увага на термін «подібність», що пояснюється «поширеністю і однотипністю адміністративно-правових

відносин, з яких виникають публічно-правові спори, юрисдикційно належні адміністративним судам» [4, с. 250]. Як уже зазначалося в даній статті, слово «подібність» міститься і в Законі України «Про адміністративну процедуру».

Зразкові справи як адміністративно-судові наділені такими процесуальними ознаками: 1) є різновидом типових адміністративних справ; 2) провадження здійснюється Верховним Судом як судом першої інстанції; 3) завершуються можливим постановленням зразкового судового рішення.

О. Гусар висновує, що «позитивним у практиці Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду вбачається акцент на розгляді зразкових справ та ухвалення зразкових рішень саме з питань соціального пенсійного забезпечення населення непрацездатним особам, відновленні їхніх законних прав та забезпечення виконання обов'язку державними органами щодо правильності нарахування пенсій та вчасних їхніх виплат» [5, с. 173]. І з такою позицією варто погодитися з огляду на судову статистику Верховного Суду в частині постановлення зразкових судових рішень.

Важливо зауважити, що «...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 узятого органу влади є значна кількість позовів від різних позивачів, однак для точної кваліфікації таких справ у типові, слід визначити окремі ознаки групи позивачів, щодо яких зразкове рішення буде релевантним та підлягатиме застосуванню» [6, с. 117].

КАСУ передбачено, що врегулювання спору за участю судді в типових справах не допускається (пункт перший частини 2 статті 184). Така норма при застосуванні окремо взятого процесуального інституту адміністративного судочинства достатньо чітко ілюструє значення імплементації категорії «типові справи», оскільки наявне зразкове судове рішення у майбутньому має на меті спростити розгляд подібних адміністративно-судових справ, що відповідно не передбачає застосування додаткових процесуальних інструментів для переговорного способу вирішення публічно-правових спорів.

Необхідно зазначити, що за період застосування оновленого процесуального законодавства у КАСУ так і не у повній мірі визначено ознаки множинності судових справ, які дозволяли б їх об'єднати за ознакою типовості, оскільки і на теперішній час доцільність ухвалення зразкового рішення з огляду на кількість типових адміністративних справ визначає суд, який розглядає одну чи більше таких справ. Тобто,

виключна судова дискреція без будь-яких обмежень у застосуванні такого процесуального повноваження в частині вирішення судом питання про передачу певної кількості судових справ для постановлення зразкового судового рішення має все ж таки бути обмежена на рівні КАСУ.

В. Миколаєць пропонує з урахуванням досвіду Болгарії доповнити статтю 290 КАСУ 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 розглядатися 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 [...]» [7, с. 134].

Загалом ідея конкретизації підстав для розгляду матеріалів, що надійшли від позивачів як типових справ за кількісним показником, може бути розглянута законодавцем. Крім цього, запропонований підхід регулює певним чином дискрецію суду, обмежуючи її.

У КАСУ зазначено, що 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 [3].

У науковій літературі відзначають, що запровадження інституту типових справ в адміністративне судочинство спрямоване на забезпечення єдності судової практики. Зокрема зауважується, що «інститут зразкової справи є прогресивним, важливим та корисним явищем у вітчизняному адміністративному судочинстві, яке позитивно відбивається не тільки на процесі відправлення правосуддя, а й безпосередньо на захисті соціальних прав громадян в їх відносинах з державними органами. Найголовніший плюс даного інституту – це реальна можливість забезпечення ефективності роботи судових органів та формування сталої, передбачуваної судової практики в однотипних спорах. Крім того, звужуються варіанти для штучного затягування справи шляхом оскарження рішень по типовим справам до вищестоящих інстанцій, адже підстави для такого оскарження чітко регламентовані адміністративно-процесуальним законодавством» [8, с. 229].

Про розгляд і вирішення типових та зразкових адміністративних справ адміністративними судами як процесуальні інструменти забезпечення єдності судової практики зазначають також М. Смокович та В. Бевзенко [4, с. 299].

**Висновки.** Отже, інститут типової справи в адміністративному судочинстві України як експеримент реформи процесуального законодавства у 2017 році в першу чергу мав би сприяти розвантаженню адміністративних судів з розгляду подібних судових справ та ефективно забезпечувати єдність судової практики. Разом з тим, досягти значного прогресу з впровадження нових можливостей щодо розгляду подібних адміністративно-судових справ не вдалося. Свідченням цьому є недостатня кількість постановлених зразкових судових рішень та відсутність незаформалізованих можливостей у судів для розгляду матеріалів позивачів як типових адміністративно-судових справ. Варто констатувати і про необхідність удосконалення КАСУ в частині більш чіткого визначення ознак типовості адміністративно-судових справ, а також пошуку нових процесуальних способів активного впровадження в адміністративне судочинство України можливостей для розгляду типових (однакових, подібних) адміністративно-судових справ.

#### Література

1. Балакарева І.М., Марченко О.О., Писаренко Н.Б. Типові і зразкові справи в адміністративному судочинстві: ознаки та особливості розгляду. *Проблеми законності*. 2021. № 153. С. 81-91.
2. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
3. Кодекс адміністративного судочинства України в ред. від 3 жовтня 2017 року: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n13017>
4. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України : теорія, практика : підручник. Заг. ред. Бевзенка Володимира. Видання третє, змінене, доповнене і перероблене. Київ : ВД «Дакор», 2022. 1256 с.
5. Гусар О. Роль зразкової справи як інституту адміністративного судочинства в захисті соціальних прав. Соціальні права та їх захист адміністративним судом. Збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 4 вересня 2020 року). Київ: 2020. 424 с.
6. Миколаєць В.А. Особливості типових справ в адміністративному судочинстві. *Соціальне право*. 2019. № 2. С. 116-122.
7. Миколаєць В.А. Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції України: напрями запозичення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 4 (29). Том 2. С. 129-135.
8. Резворович К.Р. Зразкові справи в сфері захисту соціальних прав. *Юридична наука*. 2020. № 9 (111). С. 223-231.

## Анотація

*Муза О. В. Типові справи в адміністративному судочинстві як експеримент реформи процесуального законодавства України. – Стаття.*

У статті розглянуто особливості процесуального розгляду типових справ в адміністративному судочинстві України. Однією з новацій реформи процесуального законодавства України 2017 року є впровадження в адміністративне судочинство України інституту типових адміністративно-судових справ, що має сприяти розвантаженню системи адміністративних судів та забезпеченню єдності судової практики з розгляду значної кількості подібних справ. Констатовано, що використання категорії «типові справи» як в адміністративних процедурних правовідносинах, так і у відносинах адміністративного судочинства, сприятиме в першу чергу однаково застосуванню законодавчих норм у різних сферах публічного управління.

Автором зауважено, що в адміністративному судочинстві України з моменту його запровадження відбувається постійний пошук оптимального балансу щодо судового порядку вирішення спірних питань у взаємовідносинах органів публічної адміністрації та інших суб'єктів, що наділені владними повноваженнями, з приватними особами. Визначальною рисою, яка характеризує мету існування адміністративної юстиції в Україні, є збалансування підходів у судовому захисті приватних і публічних інтересів, що відповідно відтворює різні правозастосовні практики у сфері вирішення публічно-правових спорів.

Судова статистика останніх років яскраво засвідчує, що саме на адміністративні суди припадає розгляд найбільшої кількості судових справ в системі правосуддя, тому пошук нових процесуальних та організаційно-правових інструментів (підходів) щодо розвантаження системи адміністративного судочинства є одним із невід'ємних завдань удосконалення адміністративно-процесуального законодавства.

Зроблено висновок, що досягти значного прогресу з часу впровадження інституту типових адміністративно-судових справ не вдалося. Існує необхідність удосконалення окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України в частині чіткого визначення ознак типовості адміністративно-судових справ.

*Ключові слова:* судово-правова реформа, адміністративне судочинство, типова справа, зразкова справа, адміністративна справа.

## Summary

*Muza O. V. Typical cases in administrative legal proceedings as an experiment of the reform of the procedural legislation of Ukraine. – Article.*

The article examines the peculiarities of procedural consideration of typical cases in administrative legal proceedings of Ukraine. One of the innovations of the 2017's reform of the procedural legislation of Ukraine is the introduction of the institute of typical administrative court cases into the administrative legal proceedings of Ukraine, which should help to relieve the system of administrative courts and ensure the unity of court practice in considering a significant number of similar cases. It's states that the using of the category of «typical cases» both in administrative procedural legal relations and in relations of administrative legal proceedings will facilitate uniform application of legislative provisions in various areas of public administration.

The author notes that the aim of the administrative justice in Ukraine has been constantly searching for an optimal balance in the judicial procedure for resolving disputes in relations between public administration bodies and other subjects with public powers, and individuals. The defining feature which characterises the purpose of administrative justice in Ukraine is the balancing of approaches to judicial protection of private and public interests, which accordingly reflects different law enforcement practices in the sphere of public law dispute resolution.

The court statistics of recent years clearly demonstrate that administrative courts considerate the largest number of court cases in the justice system, and therefore the search for new procedural and organisational instruments (approaches) to unload the administrative justice system is one of the essential tasks of improving administrative procedure legislation.

The author concludes that no significant progress has been made since the introduction of the institute of typical administrative court cases. There is a need to improve certain provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine with regard to a clear definition of the typical features of administrative court cases.

*Key words:* judicial reform, administrative proceedings, typical case, exemplary case, administrative case.