

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.36>

МИКОЛАЄЦЬ В.А.

## КЛАСИФІКАЦІЯ ЗРАЗКОВИХ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті проаналізовано специфіку видів зразкових справ в адміністративному судочинстві. Наведено авторську класифікацію зразкових справ в адміністративному судочинстві за конкретними критеріями. Досліджено зміст кожного з них та виведено їхні особливості. Зроблено 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 різновидів зразкових справ потребує аналізу практики Верховного Суду, а саме ухвалених рішень у таких справах. Виокремлено закономірності зразкових справ в адміністративному судочинстві, до яких віднесено: а) 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; б) предмет публічно-правового спору, який зумовив 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 в більшості випадків Верховним Судом було прийнято рішення про задоволення позовних вимог позивача, проте має місце практика відмови в задоволенні. В обох випадках під час виникнення справ з аналогічним предметом та відповідачем суди мають керуватись обома видами рішень.

**Ключові слова:** класифікація, зразкові справи, адміністративне судочинство, адміністративне законодавство, адміністративні правовідносини.

In the article the specifics of the types of exemplary cases in administrative proceedings are analyzed. The author's classification of exemplary cases in administrative proceedings according to specific criteria is given. The content of each of them is studied and their features are derived. It is concluded that the institution of exemplary cases in administrative proceedings is specific, and therefore, the laws that apply to all types of administrative cases, it is problematic to apply. In addition, the establishment of types of exemplary cases requires an analysis of the practice of the Supreme Court, namely the decisions made in such cases. The regularities of exemplary cases in administrative proceedings are singled out, which include: a) exemplary cases can be classified according to the subject of public law dispute, which is endowed with public authority management functions, and which acts as a defendant in such cases. It was found that there were currently two categories of such cases in the Supreme Court's proceedings: cases in which the defendant was an entity exercising public authority, in particular to perform delegated powers, and cases in which the defendant was an entity, which provides administrative services on the basis of legislation that authorizes or obliges to provide such services to this entity. It was emphasized that the territorial bodies of the Pension Fund of Ukraine

were most often involved in such cases, which indicates the need to reform the activities of this body; b) in the subject of a public law dispute, which necessitated the consideration of such a dispute by the Supreme Court. The most frequent subject of exemplary cases today is the illegal inaction of an entity endowed with power, but the Supreme Court has conducted a number of other exemplary cases with other subjects. The last selected criterion is the result of consideration of the case. It has been established that in most cases the Supreme Court has decided to satisfy the plaintiff's claims, but there is a practice of denial of satisfaction. In both cases, when dealing with cases with a similar subject matter and defendant, the courts must be guided by both types of decisions.

**Key words:** *classification, exemplary cases, administrative proceedings, administrative legislation, administrative legal relations.*

**Вступ.** 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 адміністративного судочинства України [1], 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 їхня 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: в них може відрізнитися суб'єктний склад; провадження у зразкових справах виникають із приводу різних предметів спору; в порядку адміністративного судочинства можуть вирішуватися справи, пов'язані з іншими галузями права (екологічним, земельним, фінансовим тощо). Проте законодавець у нормах Кодексу адміністративного судочинства України [1] не акцентує на цьому увагу, обмежуючись урегулюванням загальних особливостей проваджень у зразкових справах, а також їхньої процедури. Так само і звернення до наукової літератури засвідчило відсутність сформульованих поглядів вітчизняних науковців щодо здійснення класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві.

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

**Стан дослідження.** Питання класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві є новим для вітчизняної науки, тому його зміст нині є фактично невстановленим. Науковці, які досліджували сутність зразкових справ в адміністративному судочинстві: К.А. Бабенко, С.В. Банах, Ю.О. Буглак, В.В. Галуцько, 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. Короед, 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. Прилипка, 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.

**Виклад основного матеріалу.** Так, аналіз наукової літератури засвідчив, що питання класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві є новим для вітчизняної науки. Ті дослідження, які наявні у правовій 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 адміністративного судочинства України засвідчив те саме [1]. Зокрема, стаття 290 цього нормативно-правового акта присвячена врегулюванню питань передавання типових адміністративних справ на розгляд до Вер-

ховного 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.

Під час здійснення класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві необхідно передусім врахувати, 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 висновку, що універсальними критеріями для класифікації судових справ є: 1) зміст (характер) матеріальних правовідносин (базовий критерій під час виділення категорій судових справ); 2) суб'єкти правовідносин; 3) зміст вимоги [2, 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 адміністративного. 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 в таких відносинах пов'язані з діяльністю суб'єктів, наділених владними повноваженнями. У контексті цього можна зробити висновок, що специфіка зразкових справ в адміністративному судочинстві зумовлює необхідність розгляду цього критерію дещо в інший спосіб. Зразкові справи в адміністративному судочинстві доцільно класифікувати за предметом публічно-правового спору, із 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 [1], 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 в такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи. 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 в 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 [1], 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, що уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги винятково суб'єкта владних повноважень; 3) суб'єкт 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 з передбачених груп суб'єктів.

Зміст вимоги, як критерій для класифікації зразкових справ в адміністративному судочинстві, передбачений ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України [1]. Так, у цій нормі встановлено, 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: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта 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 веб-ресурсі Верховного Суду, станом на початок вересня 2019 року Верховним Судом було прийнято 11 зразкових рішень [3]. 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;
- 2) суб'єкт публічно-правового спору, який наділений публічно-владними управлінськими функціями;
- 3) зміст вимоги.

Аналіз практики Верховного Суду України під час розгляду 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 із 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 в 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 в 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 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, в 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, що 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 в задоволенні позовних вимог.

**Висновки.** З огляду на проведене дослідження можна зробити висновок, що інститут зразкових справ в адміністративному судочинстві є специфічним, а отже, закономірності, які поширюються на всі різновиди адміністративних справ, до нього застосувати проблематично. Крім того, встановлення різновидів зразкових справ потребує аналізу практики Верховного Суду, а саме ухвалених рішень у таких справах. Станом на початок вересня 2019 року такі справи було розглянуто та винесено рішення з них лише в 11 випадках, проте й ці 11 рішень дали підстави виокремити певні закономірності.

Перша з 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 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 зумовив 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 в більшості випадків Верховним Судом було прийнято рішення про задоволення позовних вимог позивача, проте має місце практика відмови в задоволенні. В обох випадках під час виникнення справ з аналогічним предметом та відповідачем суди мають керуватись обома видами рішень.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005 р. № 35. 35–37. С. 1358. Ст. 446.

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

3. Зразкові справи: веб-ресурс «Верховний Суд». URL : [https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovyi\\_spravu/](https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovyi_spravu/) (дата звернення 03.09.2019 року).