

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.140>**П. В. Вовк**
суддя, головаОкружного адміністративного суду міста Києва
[orsid.org/0000-0002-8187-1849](https://orcid.org/0000-0002-8187-1849)

ВПЛИВ ХАРАКТЕРУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ НА ПРОЦЕСУАЛЬНУ ФОРМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Статтю присвячено дослідженню характеру впливу адміністративної справи як сукупності матеріальних ознак допроцесуальних відносин сторін на визначення процесуального порядку її розгляду і вирішення із застосуванням існуючих видів проваджень та процесуальних режимів їх здійснення. Визначено, що диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства перебуває у прямій залежності від різновидів справ, які віднесені на розгляд і вирішення адміністративних судів. При цьому адміністративні справи не мають ототожнюватися з категорією «публічно-правовий спір», оскільки за своїм змістом є набагато ширшими й охоплюють справи безспірного характеру.

Встановлено, що нормативна визначеність процесуальної форми детермінована сукупністю об'єктивних і суб'єктивних умов. До об'єктивних умов віднесено: належність адміністративної справи до визначених законом різновидів і волю сторін (окрім випадків, передбачених законом); а до суб'єктивних умов належать ті, які перебувають у полі суддівського розсуду, який у свою чергу спирається на такі нормативно закріплені ознаки адміністративної справи, як: значення для сторін; фактична складність справи; обсяг та характер доказів у справі, в тому числі потреба призначення експертизи, виклики свідків тощо; кількість сторін та інших учасників справи; рівень суспільного інтересу.

Звернуто увагу на те, що чинна редакція КАС України потребує подальшого редагування шляхом упровадження єдиних підходів до групування адміністративних справ з їх прив'язкою до конкретних видів провадження, що опосередковано не лише потребами відмежування адміністративної юрисдикції від інших судових юрисдикцій, а впровадженням диференціації адміністративних справ із виокремленням їхніх груп з прив'язкою до певного типу адміністративного судового провадження. Водночас законодавчо виокремлені групи не охоплюють усі адміністративні справи, отже, існує потреба в їх систематизації.

Серед заходів подальшої диференціації адміністративної процесуальної форми запропоновано нормативно закріпити і визначити такі їхні види, як: непозовне провадження, зразкове провадження, типові провадження, поширивши їх на більшу кількість категорій адміністративних справ та оптимізувавши порядок здійснення судочинства.

Ключові слова: адміністративна справа, адміністративне судочинство, процесуальна форма, типові провадження, зразкове провадження.

Vovk P. V. THE INFLUENCE OF THE NATURE OF ADMINISTRATIVE CASES ON THE PROCEDURAL FORM OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article is devoted to the study of the nature of the impact of administrative cases as a set of material features of pre-trial relations of the parties to determine the procedural order of its consideration and resolution using existing types of proceedings and procedural modes of their implementation. It is determined that the differentiation of the procedural form of administrative proceedings is directly dependent on the types of cases that are referred to the consideration and decision of administrative courts. At the same time, administrative cases should not be identified with the category of «public-law dispute», as its content is much broader and covers cases of an undisputed nature.

It is established that the normative certainty of the procedural form is determined by a set of objective and subjective conditions. Objective conditions include: belonging of the administrative case to the varieties specified by law and the will of the parties (except in cases provided by law); and the subjective conditions include those that are in the field of judicial discretion, which, in turn, is based on such normative features of an administrative case as: significance for the parties; the actual complexity of the case; the amount and nature of evidence in the case, including the need to appoint an expert examination, summoning witnesses; the number of parties and other participants in the case; level of public interest.

Attention is paid to the fact that the current version of the CAS of Ukraine needs further editing by introducing common approaches to grouping administrative cases with its reference to specific types of proceedings, which is mediated not only by the need to separate administrative jurisdiction from other court jurisdictions, but by differentiating administrative cases separation of their groups with reference to a certain type of administrative proceedings. At the same time, legally separate groups do not cover all administrative cases, so there is a need to systematize it.

Among the measures of further differentiation of the administrative procedural form, it is proposed to normatively consolidate and define such types as: non-litigation proceedings, exemplary proceedings, standard proceedings, extending them to a larger number of categories of administrative cases and optimizing the procedure of litigation.

Key words: administrative case, administrative proceedings, procedural form, standard proceedings, exemplary proceedings.

Постановка проблеми. Урізноманітнення процесуальної форми адміністративного судочинства є об'єктивною необхідністю, зумовленою широким спектром справ, які розглядаються і вирішу-

ються в адміністративних судах. Саму категорію «адміністративна справа» можна визнати відносно новою для науки адміністративного процесуально-го права, адже її зміст і правова природа зазнали

докорінного перегляду в контексті судочинського (юстиційного) підходу до розуміння адміністративного процесу. Цей процесуальний інститут лише починає формування власної теоретичної бази. Теж саме можна сказати і про категорію «процесуальна форма адміністративного судочинства», яка також перебуває у фазі активного розвитку. Саме взаємозумовленість адміністративної справи і процесуальної форми її вирішення становить не лише теоретичний інтерес, але має і цілком прикладні сфери застосування у практичній діяльності адміністративних судів та правотворення. Характер адміністративної справи оцінюється суддею під час вибору типу судового провадження, тому важливим є фіксація її ключових критеріїв, вироблення відповідних методологічних рекомендацій. На жаль, сьогодні ми можемо спостерігати ситуацію, коли категорії публічно-правових спорів і видів адміністративних справ майже не корелюються між собою, послаблюють ефективність використання вже існуючих процесуальних форм і режимів адміністративного судочинства, гальмують формування і впровадження нових.

Питання взаємозумовленості адміністративної справи і процесуальної форми її розгляду не були предметом самостійного наукового дослідження. Незаперечним можна визнати і явну недостатність теоретичного опрацювання цих двох інститутів як самостійних предметів вивчення. Водночас перші розвідки в цих напрямках уже розпочато. Так, особливої уваги заслуговує монографічне дослідження І.А. Качура «Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України», в якому автором комплексно, з урахуванням сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, а також чинного законодавства України й зарубіжних країн, розкрито сутність інституту адміністративної справи та його місце в теорії і практиці адміністративного судочинства [1, с. 1]. На жаль, діалектичний зв'язок адміністративної справи і процесуальної форми її розгляду і вирішення як своєрідної єдності форми і змісту залишився поза увагою автора. Окремі аспекти такого взаємозв'язку висвітлюються в працях, присвячених дослідженню сутності публічно-правових спорів, юрисдикції адміністративних судів, стадіям адміністративного судочинства, а також з'ясуванню особливостей судового розгляду і вирішення окремих категорій адміністративних справ.

Метою статті є з'ясування характеру впливу адміністративної справи як сукупності матеріальних ознак допроцесуальних відносин сторін на визначення процесуального порядку її розгляду і вирішення із застосуванням існуючих видів проваджень та процесуальних режимів їх здійснення.

Виклад основного змісту. Термін «адміністративна справа» широко використовується в при-

кладній юриспруденції і зафіксований на нормативному рівні. Як правило, такі визначення формуються досить просто і лаконічно, враховуючи їх утилітарне призначення. Так, ст. 4 КАС України визначає адміністративну справу як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір [2].

На рівні теоретичного узагальнення якостей, властивих досліджуваній категорії, сформульовано значно більш деталізовані дефініції, які піддаються критичному аналізу, постійно вдосконалюються в ході наукового обговорення, виокремлюються їхні додаткові ознаки, висвітлюються окремі аспекти. Зокрема, на сторінках спеціальної літератури адміністративна справа розглядається як: правова категорія, правовий інститут, публічно-правовий спір тощо.

Одними із перших визначень адміністративної справи є формулювання, наведені в науково-практичних коментарях, в яких адміністративні справи розглядалися як справи адміністративної юрисдикції. Не вдаючись детально в дискусію стосовно некоректності такого підходу, можемо приєднатися до сформульованих заперечень, але вважаємо за доцільне аналізувати окремі трактування та використовувати виокремлені в них ознаки, притаманні адміністративним справам. Так, з метою відмежування справ адміністративної юрисдикції Верховним Судом України визначено поняття «адміністративна справа» як переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами суспільства стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, в 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 [3].

Тлумачення терміна «адміністративна справа», наведене в Науково-практичному коментарі за редакцією О.М. Пасенюка, дає можливість виокремити такі ознаки адміністративної справи: 1) це публічно-правовий спір, тобто спір принаймні між двома учасниками публічно-правових відносин щодо цих відносин; 2) хоча б однією зі 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, в тому числі на виконання делегованих повноважень; 3) цей спір передано на вирішення адміністративного суду шляхом звернення з адміністративним позовом, за яким суд відкриває провадження» [4, с. 33]. При цьому сам автор визнає, що наведені ознаки не охоплюють усіх категорій публічно-правових спорів, віднесених до юрисдикції адміністративних судів, отже, їх не можна вважати універсальними.

Якщо не брати до уваги такий аспект дискусії щодо визначення адміністративної справи, як різночитання в розумінні самої сутності адміністративного процесу, то переважна більшість сформульованих авторських дефініцій визначає адміністративну справу через публічно-правовий спір або через ознаки, які йому притаманні. Варто підкреслити, що такий підхід має під собою вагомі підстави, адже заперечувати зв'язок адміністративної справи і адміністративного судочинства з публічно-правовими спорами неможливо. При цьому і визнати його повністю вірним не можна, оскільки він не є універсальним. Зважаючи на постійне розширення переліку справ, віднесених до юрисдикції адміністративних судів, вимога універсальності дефініції «адміністративна справа» набуває першочергового значення саме для її кореляції з процесуальною формою адміністративного судочинства. Так, у попередній редакції КАС України виокремлювалися справи, які представляли собою процесуальне втілення безспірних публічних правовідносин (справи за зверненнями СБУ, податкових і митних органів). Незважаючи на те, що чинна редакція КАС України не містить їхнього безпосереднього виокремлення, проте фактично такі справи продовжують своє існування. Також адміністративною справою, не пов'язаною з вирішенням публічно-правового спору, є відновлення втраченого провадження як самостійна сукупність обставин, що вимагають діяльності адміністративного суду у визначеній законодавством процесуальній формі.

Додатковий аргумент на користь того, що слід відмовитися від отождолення понять «адміністративна справа» і «правовий спір», наводить І.А. Качур, який звертає увагу на незбіг часу виникнення відповідних правовідносин. Автор підкреслює, що 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 триваючими в часі, адже подання позову до суду залежить від волі особи, від її обізнаності щодо наявності порушення. Конфлікт не «перероджується» в 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) [1, с. 55].

Таким чином, найбільш вдалим видається визначення, наведене А.Ю. Осадчим, який зазначає, що адміністративна справа як різновид судової справи являє собою конкретні життєві обставини (юридичні факти), які потребують установлення судом задля реалізації суб'єктивних прав, свобод, інтересів, обов'язків [5, с. 36].

Наведені розбіжності у визначенні поняття «адміністративна справа», складність вироблення універсальної дефініції є свідченням того, що адміністративні справи надзвичайно різноманітні. Усвідомлення необхідності систематизувати адміністративні справи не лише для потреб відмежування адміністративної юрисдикції від інших судових юрисдикцій призвело до того, що в новій редакції КАС України вперше впроваджено диференціацію адміністративних справ із виокремленням їхніх груп з прив'язкою до певного типу адміністративного судового провадження. Водночас законодавчо виокремлені групи не охоплюють усі адміністративні справи, отже, існує потреба в їх систематизації.

Як зазначає Є.Г. Лук'янова, чинниками впровадження у процесуальне законодавство певних категорій справ є необхідність забезпечення учасникам матеріальних відносин належних процесуальних гарантій і політична доцільність: перший чинник має об'єктивний характер і піднімає відповідну проблему перед законодавцем, а другий має суб'єктивний характер і є основою для вибору законодавцем певного варіанту вирішення проблеми серед кількох можливих [6, с. 147]. Водночас питання визначення єдиного критерію класифікації адміністративних справ натепер залишається невирішеним у межах адміністративного судочинства. Єдиним беззаперечним твердженням у цьому питанні можна вважати розуміння характеру справ як критерію, що дає можливість виокремити їхні однорідні групи. Зокрема, В.Д. Сорокін під характером індивідуально-конкретних справ розумів комплекс суттєвіших ознак, притаманних даній групі справ, які потребують у зв'язку з цим специфічної процедури вирішення [7, с. 76].

Важливість виокремлення чітких критеріїв, що визначають характер адміністративної справи і дають змогу обрати належну процесуальну форму її розгляду і вирішення, набувала чітких обрисів на самому початку формування адміністративного судочинства. Так, В.К. Матвійчук та І.О. Хар наголошували, що адміністративне судочинство (правосуддя) характеризується тим, що воно повинно бути побудоване на засадах, які забезпечують можливість реалізації заінтересованою особою права на судовий захист прав, свобод та інтересів від суб'єктів владних повноважень, тобто можливість бути захисником своїх прав у суді, брати участь у вирішенні справи. Саме ця обставина і визначає необхідність установлення специфічної форми (процесу) здійснення адміністративного судочинства (правосуддя), яка передбачає суворо встановлений порядок розгляду адміністративних справ [8, с. 48].

Надалі з поглибленням диференціації адміністративної процесуальної форми це питання

лише загострювалося. Одна зі специфічних рис адміністративного судочинства – наявність спеціальної частини КАС України, що регламентує порядок розгляду і вирішення окремих адміністративних справ, стало поштовхом для їх поглибленого вивчення. Так, А.О. Черникова відзначає, що найтипівішою підставою класифікації адміністративних справ, виділених у гл. 6 КАС України, є предмет оскарження (звернення до суду): нормативно-правові акти (акти), дії, рішення, бездіяльність (вони мають різне змістовне наповнення: видання акта, складання постанови про адміністративне правопорушення, складання списку виборців, порушення виборчого законодавства, невиконання народним депутатом вимог щодо несумісності, ігнорування виконання виконавчого листа, володіння земельною ділянкою, що має значення суспільної необхідності, проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, діяльність платника податків, фінансування тероризму, незаконне перебування іноземців, осіб без громадянства на території країни, порушення вимог законодавства в господарській сфері тощо). У межах предмета оскарження можна виокремити суб'єктів, чия діяльність (бездіяльність) оскаржується: органи законодавчої, виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, виборчі комісії, комісії з референдуму, представники ЗМІ, інформаційних агентств, іноземці, особи без громадянства, платники податків, особи, що здійснюють господарську діяльність, володіють земельною ділянкою, іншим об'єктом нерухомості, організують мирні зібрання та ін. Серед цих суб'єктів є окремі фізичні особи (кандидати в депутати, їхні довірені особи, офіційні спостерігачі, члени виборчих комісій, народні депутати, іноземці, особи без громадянства, організатори мирних зібрань) та суб'єкти, наділені владними повноваженнями. Відповідно, є справи, відкриті за позовами фізичних (юридичних) осіб, і справи, відкриті за позовом суб'єктів владних повноважень [9, с. 105–106].

Чинна редакція КАС України закріплює декілька видів адміністративних справ, але визначення надається лише трьом із них. Так, згідно з п. 20 ст. 4 КАС України справа незначної складності (малозначна справа) – це адміністративна справа, в якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин. Пункт 21 ст. 4 КАС України визначає типові адміністративні справи як адміністративні справи, відповідачем в яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір в яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами

права, та в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Визначення зразкової справи закріплено у п. 22 ст. 4 КАС України – це типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення. Цілком очевидно, що ці групи справ виокремлюються за різними критеріями, що потребує подальшого впорядкування з точки зору відповідності процесуальній формі адміністративного судочинства.

Переходячи до питання нормативної визначеності процесуальної форми адміністративного судочинства, слід наголосити, що КАС України виокремлює лише дві з них: загальне позовне провадження і спрощене позовне провадження, хоча фактично такі форми є значно більш різноманітними. Розгляд справ у загальному або спрощеному позовному провадженні залежить від умов, визначених ч. 5 ст. 12 КАС України. І.А. Качур цілком слушно зауважує, що під умовами слід розуміти те, від чого залежить дещо інше (те, що обумовлюється); це суттєвий компонент комплексу об'єктів (речей, їхнього стану, взаємодії), з наявності якого з необхідністю виникає існування даного явища [1, с. 73]. Такі умови представляють собою сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів. При цьому включення суб'єктивних факторів забезпечує необхідну гнучкість процесуального порядку в залежності від конкретних обставин справ, яка формально підпадає під законодавчо визначені ознаки. Об'єктивними умовами можна вважати: належність адміністративної справи до визначених законом різновидів і волю сторін (окрім випадків, передбачених законом). Об'єктивні умови визначення процесуальної форми розгляду і вирішення того чи іншого різновиду адміністративної справи обов'язково доповнюються суб'єктивними умовами, які перебувають у полі суддівського розсуду, який у свою чергу спирається на такі нормативно закріплені ознаки адміністративної справи, як: значення для сторін; фактична складність справи; обсяг та характер доказів у справі, в тому числі потреба призначення експертизи, виклики свідків тощо; кількість сторін та інших учасників справи; рівень суспільного інтересу.

Виокремлення КАС України такої категорії, як термінова справа, не має практичного значення для обрання тієї чи іншої процесуальної форми, тому, на наш погляд, ця група потребує подальшого вдосконалення. Так, цілком органічно в цій групі згруповано справи, які не пов'язані з необхідністю врегулювання спірних відносин – справи, передбачені ст. ст. 283, 284 КАС України. Також з певною долею умовності до цієї групи справ можна віднести і справи, передбачені ст. 285 КАС України, пов'язані з достроковим припиненням повноважень народного депутата України в разі

невиконання ним вимог щодо несумісності. Логічно припустити, що зразкові і типові справи мають повністю корелюватися з відповідними видами провадження: зразковим і типовим провадженням. Водночас якщо відносно зразкового провадження питань не виникає, то відносно типового провадження слід відзначити, що законодавець передбачив окреме правове регулювання, але при цьому встановив, що таке провадження відбувається у формі спрощеного. Як уявляється, такий підхід потребує подальшого вдосконалення у напрямі відокремлення типового провадження з поглибленням його специфічних рис.

Висновки. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства перебуває в прямій залежності від різновидів справ, які віднесені на розгляд і вирішення адміністративних судів. При цьому адміністративні справи не мають ототожнюватися з категорією «публічно-правовий спір», оскільки за своїм змістом є набагато ширшими й охоплюють справи безспірного характеру. Чинна редакція КАС України потребує подальшого редагування шляхом упровадження єдиних підходів до групування адміністративних справ із їх прив'язкою до конкретних видів провадження. Серед заходів подальшої диференціації адміністративної процесуальної форми доцільно нормативно закріпити і визначити такі їхні види, як: непозовне провадження, зразкове провадження, типове провадження, поширивши їх на більшу кількість категорій адміністративних справ та оптимізувавши порядок здійснення судочинства.

Література

1. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 225 с. URL: https://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Kachu%D0%BA_I_A.pdf (дата звернення: 23.10.2020).
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (із змінами і доповненнями). URL: <https://www.zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 23.10.2020).
3. Щодо застосування господарськими судами України процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами : Інформаційний лист Верховного Суду України від 26 грудня 2005 р. URL: <https://rada.gov.ua/> (дата звернення: 23.10.2020).
4. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 704 с.
5. Осадчий А.Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. С. 36–43.
6. Лук'янов Д. Сучасні погляди на проблему класифікації та типології правових систем. *Порівняльне правознавство*. 2012. № 3–4. С. 56–62. URL: file:///C:/Users/xXx/Desktop/porpr_2012_3-4_6.pdf (дата звернення: 23.10.2020).
7. Сорокин В.Д. Избранные труды. Санкт-Петербург : Издат-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 1086 с.
8. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х т. / за заг. ред. : В.К. Матвійчук, І.О. Хар. Київ, 2007. Том 1 / за заг. ред. В.К. Матвійчука. 788 с.
9. Черникова А.О. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. б-ка України ім. В.І. Вернадського. Київ, 2016.