

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Харківський національний університет внутрішніх справ

Сумська філія

Кафедра юридичних дисциплін

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

**навчальної дисципліни «Сучасні проблеми адміністративного
права та процесу»**

обов'язкових компонент

освітньої програми другого(магістерського) рівня вищої освіти

081 Право (правозастосування)

**за темою: Концептуальні зміни в адміністративно-процесуальному
праві**

Харків 2022

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 23.09.22 № 9

СХВАЛЕНО

Вченою радою Сумської філії
ХНУВС
Протокол від 16.09.2022 № 8

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін

Протокол від 18.09.2022 № 5

Розглянуто на засіданні кафедри юридичних дисциплін Сумської філії
ХНУВС (протокол № 2 від 01.09.22)

Розробники: доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії
ХНУВС, к.ю.н., доцент Маркова, О. О.

Рецензент:

1. Завідувач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського
національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних
наук, доцент Панасюк О. В.

План лекції:

1. Нововведення за КАСУ.
2. Типові та зразкові справи.

Рекомендована література:

КАСУ // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

1. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
2. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
3. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Долечек Володимир Станіславович. – К., 2005. – 20 с.
4. Загальне адміністративне право : підручник / (Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші); за заг. ред.. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
4. Карабін. Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз) : дисертація доктора юридичних наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. О. Карабін. – Запоріжжя, 2016. – 442 с.
5. Квасневська Н. Д. Адміністративно-правове забезпечення реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні : дисертація доктора юридичних наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. Д. Квасневська. – Київ, 2016. – 430 с.
6. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України : Навчальний посібник. – 5-е вид., перероб. і доп. – Одеса : Фенікс, 2011. – 400 с.
7. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. – 3-те вид. – К. Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
8. Коваленко В. В. Курс лекцій з адміністративного права України [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/1896080148173/pravo/kurs_administrativnogo_prava_ukrayini_-_kovalenko_vv

9. Кузьменко О.В. Курс адміністративно процесу : навч. посіб. / О.В. Кузьменко. – К : Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.
10. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]. – 2-ге. вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

Текст лекції

1. Категорії адміністративних справ. Перше, що впадає в око під час прочитання нового КАСУ, – це деталізація категорій адміністративних справ.

До прикладу, з'являється таке поняття, як малозначна справа. Особливість такої справи полягає в тому, що вона не потребує проведення підготовчого провадження та/або навіть судового засідання. Малозначна справа розглядається за спрощеною процедурою і, як правило, проходить у письмовому провадженні.

У Кодексі також зустрічаються такі поняття, як типова справа та зразкова справа.

За своєю суттю типова справа – це справа, у якій: (1) один і той самий відповідач; (2) підстави спору аналогічні; (3) одні і ті самі норми права; (4) вимоги позивача аналогічні. Приміром, такими типовими справами можна вважати податкові спори щодо оскарження повідомлень-рішень.

Якщо таких типових справ кілька, то суд може звернутися до Верховного Суду і попросити його розглянути одну з типових справ як суд першої інстанції. При цьому якщо Верховний Суд погодиться прийняти до свого розгляду одну з таких типових справ, то така справа стане зразковою справою і надалі ставитиметься за приклад усім судам нижчих інстанцій.

Виходячи з положень КАСУ, подібна деталізація категорій справ покликана прискорити строки та процес розгляду адміністративних справ. Уважаємо, що подібний підхід дасть змогу розвантажити апеляції, оскільки відпаде будь-який сенс оскаржувати далі усталені рішення з типових і зразкових справ. А також, можливо, і перші інстанції – якщо колеги-юристи вчасно інформуватимуть клієнта про практику з типових і зразкових справ, що склалася. Наскільки це буде ефективно і здійснено, зможемо відчувати вже найближчим часом.

2. Електронний суд

Ще одним досягненням нового КАСУ є так званий e-court. Поступове переведення судового процесу із суто паперового в електронний є досить логічним рішенням. Тим більше що останнім часом адміністративних справ, що накопичилися в паперовому вигляді, настільки багато, що часто їх доводиться бачити в залах суду, а іноді навіть проводити "на них" засідання.

За КАСУ електронний суд має повноцінно запрацювати вже до кінця 2018 року. Впровадження e-court у судову систему дасть можливість суду й учасникам судового процесу в електронній формі обмінюватися процесуальними документами, фіксувати судовий процес і брати участь у ньому дистанційно – у режимі відеоконференції.

3. Новий порядок відводу. У новому КАСУ передбачено новий порядок відводу судді. Як і згідно з попередньою редакцією Кодексу, питання щодо відводу розглядає суддя, якому такий відвід заявлено. Але тепер якщо суддя, якому заявили відвід, згодний з таким відводом – він його задовольняє; якщо ж не згодний – справа зупиняється і питання щодо відводу розглядається зовсім іншим суддею. Питання щодо відводу судді розглядається на стадії підготовчого провадження протягом двох днів з моменту надходження такої заяви.

Враховуючи певну тривалість у процесі розгляду відводу, а також процесуальну необмеженість у кількості таких відводів, є ризик того, що на практиці такий порядок відводу стане механізмом зловживання з боку недобросовісних адвокатів. Однак з появою в КАСУ так званої адвокатської монополії в суду з'явилася процесуальна можливість притягати таких представників до дисциплінарної відповідальності.

4. Оновлений інститут доказування. Інститут доказування не залишився поза увагою, і тепер доказами в адміністративному процесі також є електронні докази та висновок експерта в галузі права.

Е-доказами вважаються електронні документи, веб-сайти, текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Такі докази можуть подаватися як в електронному, так і в паперовому (роздрукованому) вигляді.

Висновок експерта в галузі права надається виключно за необхідності продемонструвати: (1) аналогію закону або права; (2) суть та/або доктрину норми іноземного права.

Уважаємо, що таке оновлення інституту доказування та розширення обсягу доказів, що надаються суду, має позитивно відобразитися на змагальності та відкритості судового процесу.

5. Монополія адвокатів у процесі. Новий КАСУ закріплює можливість участі в судовому процесі виключно за адвокатами.

Подібні зміни в КАСУ є логічним продовженням уже раніше внесених до Конституції України змін, якими встановлено так звану монополію адвокатури та закріплено за адвокатами право здійснення представництва:

- у Верховному Суді та судах касаційної інстанції – з 1 січня 2017 року;
- у судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 року;
- у судах першої інстанції – з 1 січня 2019 року.

Попри вже затверджений статус адвоката в судовому процесі, серед багатьох колег-юристів з цього приводу триває активна дискусія. Адже, незважаючи на можливість, що з'явилася у суддів, притягати до відповідальності недобросовісних представників-адвокатів (наприклад, за процесуальні диверсії, деякі з яких ми згадуємо в цій статті), подібна монополія все-таки залишає "за бортом" процесу юристів-практиків – не адвокатів, які, будучи, наприклад, in-house-юристами, не можуть вступати в процес і змушені складати на адвокатське та/або наймати позаштатного адвоката.

6. Процесуальні документи. У новому КАСУ детально розписано процесуальні документи, що можуть подаватися учасниками процесу, і послідовність їх подання. Якщо раніше до суду, крім позову та заперечення, подавалися додаткові документи з, як правило, довгими назвами, наприклад, заперечення на заперечення відповідача або додаткові пояснення на пояснення на позов, то тепер документами по суті справи вважаються: позов, відзив на позов, відповідь на відзив, заперечення та пояснення третіх сторін. З одного боку, подібна зміна є несуттєвою і не впливає на якість викладеної в документах позиції, але з іншого боку – приводить процесуальний документ до єдиної форми та системи.

7. Значимість підготовчої стадії. Особливу увагу в новому КАСУ приділено стадії підготовчого провадження. Якщо раніше до цієї стадії

судді підходили досить формально і найчастіше, призначаючи справу, відразу перескакували цей етап. Відтепер новий Кодекс детально прописує кроки, які суддям необхідно пройти на попередній стадії, перш ніж перейти до розгляду справи по суті.

Фактично завданням підготовчого провадження є з'ясування всіх обставин справи – остаточний предмет спору, характер спірних правовідносин, вимоги позивача, учасники спору, заперечення відповідача тощо. Підготовче провадження починається з відкриття провадження в справі і закінчується закриттям підготовчого засідання.

Важливо врахувати, що всі процесуальні документи та докази необхідно подати під час підготовчого провадження. Саме на базі зібраних під час підготовчого провадження процесуальних документів і доказів суд здійснює розгляд справи по суті. Клопотання та документи, подані після закриття підготовчого засідання, можуть бути залишені судом без розгляду.

8. Медіація за участю судді. Однією з дійсно нових і раніше небачених в Україні судових стадій можна вважати стадію врегулювання спору за участю судді, так звану судову медіацію. За новим процесом судова медіація проводиться до початку розгляду справи по суті і передбачає обопільну згоду на неї обох сторін.

Медіація по-українськи проводиться у формі загальних нарад за участю всіх учасників процесу та/або закритих нарад – з ініціативи судді з кожною зі сторін окремо. Можлива участь у медіації засобами відеоконференції. Під час медіації суддя не має права давати сторонам юридичні поради, рекомендації і давати оцінку доказам. Важливо, що в разі неврегулювання спору суддя в справі змінюється і розгляд справи починається спочатку.

Варто зауважити, що подібний інститут медіації вже довгі роки вдало практикують, приміром, у США, де вся система права спрямована на те, щоб більшість спорів вирішувалася добровільно.

Досить цікаво буде спостерігати за тим, як цей інститут запрацює на практиці в українському процесі. Однак, враховуючи його новизну, не виключено, що подібна стадія може використовуватися недобросовісними учасниками для затягування процесу.

9. Збільшені процесуальні строки. Якщо говорити про основні процесуальні строки, то в новому КАСУ загальний строк звернення до

адміністративного суду залишився незмінним – 6 місяців. При цьому відчутно збільшилися строки для оскарження судових рішень. Так, строк для подання апеляції на рішення становить 30 днів, а на ухвалу – 15. Строк для подання касації на рішення – 30 днів.

Обчислення строку починається з моменту оголошення відповідного рішення. Якщо ж було оголошено неповне рішення, то строк обчислюється з моменту підготовки повного тексту рішення.

10. Порядок подання апеляції. З набранням чинності новим КАСУ дещо видозмінився інститут апеляційного оскарження. Апеляційну скаргу тепер необхідно подавати прямо до суду апеляційної інстанції.

Таке нововведення з одного боку спрощує процес подання самої апеляції, оскільки не потрібно її подавати через суд першої інстанції, а потім ще копію направляти до власне апеляційного суду. З іншого ж боку, вважаємо, що така зміна значним чином не прискорить загальний строк розгляду справи, тому що суду апеляційної інстанції однаково доведеться чекати матеріалів справи з першої інстанції.

3. Типові та зразкові справи.

Нещодавно був опублікований закон, яким вносяться зміни до процесуальних кодексів. Так, документ запроваджує низку абсолютно нових інститутів, зокрема категорії типових та зразкових справ у адміністративному процесі.

За своєю суттю ця новела передбачає процесуальний механізм розгляду справ, у яких відносини сторін та правові норми, якими вони регулюються, є схожими (типові справи), за прикладом рішення Верховного Суду в одній з таких справ (зразковій справі).

Так, проект закону передбачає, що у випадку, коли у провадженні одного або кількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до ВС з поданням про розгляд однієї з них ВС як судом першої інстанції.

При цьому типовими вважаються справи, в яких відповідачем є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), а спір виник або з аналогічних підстав або у відносинах, що

регулюються одними нормами права, або у відносинах, в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги.

У рішенні суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, ВС повинен вказати ознаки типових справ, обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм.

В майбутньому позиція ВС в такій зразковій справі повинна враховуватися судами, що розглядатимуть аналогічні типові справи (які відповідають ознакам, викладеним у рішенні ВС за результатами розгляду зразкової справи).

Рішення судів першої та апеляційної інстанцій за результатами розгляду типової справи може бути оскаржено в касаційному порядку лише у двох виключних випадках: коли у процесі її розгляду суди помилково визнали справу типовою або, навпаки, помилково не визнали її типовою та не врахували висновки ВС за результатами розгляду зразкової справи.

Як зазначають розробники законопроекту в пояснювальній записці, провадження вказаної процедури в адміністративному процесі надасть змогу зменшити навантаження на суддів, забезпечити єдність правозастосовної практики та сприятиме швидкому розгляду великої кількості однотипних справ.

З такими твердженнями важко не погодитися, адже спрощення процедури оскарження однотипних справ та формування ВС позиції у таких справах (яка є обов'язковою для судів, що розглядають типові справи), безперечно, матиме наслідком істотне звуження кола питань, які мають вирішуватися судами в кожній з таких справ, а отже, підвищення ефективності їх розгляду.

Водночас залишається чимало питань, відповідь на які наразі не є такою однозначною, а саме: роль учасників інших типових справ у процесі розгляду ВС зразкової справи; можливість оскарження рішення у зразковій справі учасниками інших типових справ; звернення учасників процесу з клопотанням до суду направити подання до ВС про розгляд їхньої справи як зразкової; підхід ВС до формування ознак типової справи. Відповідь на ці та інші проблемні питання, які виникатимуть у процесі застосування цієї процедури на практиці, ще потрібно з'ясувати.

Окружний адміністративний суд міста Києва направив до Верховного Суду два подання щодо вирішення питання про відкриття провадження у зразковій адміністративній справі.

Як повідомляють у суді, перше подання за позовом до Генеральної прокуратури України, оскільки у провадженні Окружного адміністративного суду міста Києва перебувають адміністративні позови від осіб, які були звільнені з посад у зв'язку з прийняттям Закону України «Про очищення влади».

Друге подання - за позовом ВАТ «Аерофлот – російські авіалінії» до Державної авіаційної служби, де оскаржуються постанови про накладання штрафів у галузі цивільної авіації через порушення правил та порядку використання повітряного простору України.

Варто зазначити, що стаття 290 КАСУ передбачає, що якщо, наприклад, у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, то 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 для постановлення зразкового рішення.

Якщо Верховний Суд все-таки відкриє провадження у цих зразкових справах і винесе рішення, то в подальшому позиція Верховного Суду в цих зразкових справах повинна буде враховуватися судами, що розглядатимуть аналогічні типові справи.