

ЗРАЗКОВЕ РІШЕННЯ ЯК МОДЕЛЬ СУДОВОГО ПРЕЦЕДЕНТУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Остафійчук Л. А.

ВСТУП

Однією з найбільш дискусійних проблем сучасного адміністративного процесуального законодавства України, що існує в теорії та практиці, є перехід від позитивізму до правового реалізму та впровадження в адміністративне судочинство обов'язковості застосування при вирішенні аналогічних справ висновків щодо застосування норм права, викладених у постановках Верховного Суду, та правових висновків Верховного Суду щодо застосування норми права, викладених у рішеннях за результатами розгляду зразкових справ, як моделей судового прецеденту. Судовий прецедент виступає одним із джерел права та застосовується на рівні із законами та підзаконними актами, доповнюючи його, зокрема, за наявності прогалин або суперечностей. Це підтверджується тим, що суди не мають права відмовляти у розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності норми закону, яка регулює спірні відносини. У таких випадках суди змушені підключати інші регулятори вирішення справи, які законодавством можуть і не передбачатися. Важливим чинником в цьому випадку виступає професійна правосвідомість судді, яка дозволяє ухвалити вірне та істинне рішення у справі, а по суті сформувати судовий прецедент. З появою інститутів зразкових та типових справ можна стверджувати, що в адміністративному судочинстві судовий прецедент набув законодавчого унормування. Тому, видається важливим дослідити наступні взаємопов'язані питання: моделі прецедентних судових рішень, які застосовуються в адміністративному судочинстві України, правотворчу діяльність адміністративних судів у провадженні з розгляду зразкових справ та прецедентне значення зразкового рішення. Актуальність цієї теми підтверджується також євроінтеграційними процесами в Україні та взятті зобов'язання з удосконалення судової системи, впровадження в українське судочинство передових європейських практик вирішення спорів на основі верховенства права.

1. Моделі прецедентних судових рішень, які застосовуються в адміністративному судочинстві України

Загальновідомо, що в законодавстві України поняття судового прецеденту не закріплено. Однак це не означає, що його не існує. Науковими дослідженнями підтверджено, що судовий прецедент прямо чи опосередковано входить до джерел українського права¹. Насамперед, це пов'язано із статусом органу, який приймає судові рішення, та є однією з гілок влади в системі «стримувань і противаг», а по-друге – статусом «судового рішення», яке ухвалюється «іменем України»² (ст. 129-1 Конституції України). Тлумачний словник української мови «прецедент у праві» визначає «як рішення суду щодо певної справи, яке в подальшому є взірцем для судів при розв'язанні аналогічних справ»³. В Юридичній енциклопедії «прецедент» [від лат. *praecedens* (*praecedentis*) – той, що передує] розуміється як: «1) випадок, що стався в минулому і є взірцем або виправданням для наступних подібних випадків», а «прецедент судовий» «полягає в тому, що рішення в конкретній справі, винесене судом, надалі є обов'язковим для судів при вирішенні аналогічних справ...»⁴. Під «юридичним прецедентом» Л. М. Ніколенко розуміє «судове або адміністративне рішення з конкретної юридичної справи, якому держава надає загальнообов'язкове значення і яке згодом стає зразком або правилом для вирішення аналогічних справ»⁵. У загальному праві «судовий прецедент виступає одним із джерел права та застосовується на рівні із законами (актами законодавчої гілки влади) та підзаконними (документи, прийняті виконавчої гілкою влади) актами, доповнюючи його, зокрема, за наявності прогалин або суперечностей»⁶, – висновує Я. Берназюк. Таким

¹ Див. Журавльов А. В. Судовий прецедент як джерело права в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*, 2016. № 76. С. 75-84; Калюжна Є. С. Джерела адміністративного права: пропедевтичний аспект. *Нове українське право*, 2021. № 4. С. 213-218; Крусян А. В. Судове адміністративне процесуальне право України: дисер. ... док-ра філософії за спец. 081 «Право». Нац. ун-т «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. та ін.

² Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4761>

³ Прецедент. Словник української мови: в 11 томах. Том 7, 1976. Стор. 547. URL: <https://sum.in.ua/s/precedent>

⁴ Прецедент. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. URL: <https://leksika.com.ua/11180117/ure/pretsedent>

⁵ Ніколенко Л. М. Щодо визначення судового прецеденту в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*, 2014. Вип. 27(2). С. 11-15. С. 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_27%282%29_4

⁶ Берназюк О. О. Судовий прецедент у правовій системі України: сучасні підходи до визначення поняття. *Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право*, 2023. Т. 1. Вип. 80. С. 403-410. С. 405. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/297141/290064>

чином, забезпечується єдність і сталість судової практики, що вимагається п. 4 ч. 4 ст. 17 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» для забезпечення єдності системи судоустрою⁷, усуваються прогалини, суперечності та неточності нормативно-правового регулювання розглядуваних судом питань. Прецедент не допустимо застосовувати аби як і до будь-яких справ вириваючи окреме його положення із контексту. Потрібно впевнитися, що правовідносини у справі подібні, виникли з одних і тих же підстав, в них застосовується та ж сама норма права, або вона відсутня чи суперечлива. Тому що «прецедент надає судовому рішення по конкретній справі нормативний характер, визначаючи правову позицію судді обов'язковою при розгляді аналогічних справ. Саме ця ознака вирізняє прецедент від судової практики, під якою розуміють сукупність судових рішень із конкретних правових питань»⁸. З урахуванням викладеного, до прецедентів в адміністративному судочинстві можна віднести:

1) рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», в якій визначено, що «суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду (ЄСПЛ) як джерело права»⁹;

2) рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ), ухвалені щодо відповідності Конституції України законів, інших актів або їх окремих положень, що є «обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені»¹⁰ (ст. 151-2 Конституції України), із обов'язковим зазначенням цього у резолютивній частині рішення КСУ¹¹ (п.п. в) п. 4 ч. 1 ст. 89 Закону України «Про Конституційний Суд України).

3) правовий висновок Верховного Суду щодо застосування норми права, викладений у рішенні за результатами розгляду зразкової справи (ч. 3 ст. 291 КАС України). Як справедливо відмітив Ю. І. Цвіркун, «судове рішення за результатами розгляду зразкової справи породжує судовий прецедент. Таке рішення: 1) призначене для забезпечення

⁷ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

⁸ Ніколенко Л. М. Визначення місця судового прецеденту в системі джерел українського права. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*, 2021. Вип. 3(51). С. 63-68. С. 64. DOI [http://doi.org/10.20535/2308-5053.2021.3\(51\).246464](http://doi.org/10.20535/2308-5053.2021.3(51).246464)

⁹ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>

¹⁰ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4761>

¹¹ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#n582>

єдності судової практики адміністративних судів та до усталеності адміністративної діяльності; 2) служить вказівником для всіх адміністративних судів при розв'язанні типових судових справ та орієнтиром для органів публічної адміністрації в тотожних юридичних ситуаціях. А судові рішення Верховного Суду у зразкових справах мають для судів нижчих інстанцій характер імперативу і повинні ними застосовуватись беззастережно»¹². По суті, як нами попередньо зазначалося у минулих дослідженнях, «зразкове рішення покладає на суди нижчих інстанцій обов'язок розглядати його як керівну настанову для вирішення подібних справ в майбутньому»¹³ і «набуває ознак прецеденту – йому слідують суди нижчих інстанцій, що дає змогу забезпечити ефективність, передбачуваність та однаковість судової практики в однотипних спорах. За законом рішення у зразковій справі не може переглядатися в касаційному порядку. Також, воно не може однаковою мірою слугувати підставою для формулювання правового висновку в іншій (інших) прирівнюваній (зіставляваних) справі (справах), яка (які) відповідно до закону переглядається за правилами касаційного провадження й у межах перегляду якої дозволяється відступ від правового висновку, який сформулював власне суд касаційної інстанції. Таким чином, застосування норм пунктів 21, 22 частини першої статті 4, статей 290, 291, 346, 347 КАС України в системному зв'язку дає підстави висувати, що провадження у зразкових справах характеризується специфічним порядком, який відрізняється від звичайного судового процесу. Метою зразкового провадження є створення прецеденту, встановлення правових принципів, які можна застосовувати до типових справ у майбутньому судами нижчих інстанцій. Завдяки встановленню чітких правових принципів, які можна застосовувати в типових справах, суди можуть уникнути суперечностей у своїх рішеннях, скоротити час і ресурси, необхідні для їх вирішення. Отже, врахування висновків, викладених у судових рішеннях, ухвалених за результатами розгляду зразкових справ, є важливим інструментом для забезпечення послідовності, ефективності та передбачуваності судової практики в однотипних спорах. Водночас положення статей 346, 347 КАС України не передбачають можливості передачі справи на розгляд

¹² Цвіркун Ю. І. Роль інституту зразкової справи у забезпеченні єдності судової практики в адміністративному судочинстві. *Київський часопис права*, 2023. № 3. С. 153-159. С. 1. DOI <https://doi.org/10.32782/kjp/2023.3.22>

¹³ Остафійчук Л.А. Проблеми застосування адміністративними органами висновків про застосування норм права, викладених у Постановах Верховного Суду. Права людини та публічне врядування в сучасних умовах : Матеріали VII Міжнародного правничого форуму, 28 травня 2024 р., м. Чернівці/ Уклад. І.В. Ковбас, І.І. Бабін, О.І. Ющик, І.Ж. Торончук, П.І. Крайній. Чернівці : Технодрук, 2024. 306 с. С. 132-134. С. 133.

Великої Палати Верховного Суду з метою відступу від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Великої Палати Верховного Суду як суду апеляційної інстанції у зразковій справі, що обумовлено особливою правовою природою цього процесуального рішення. Таких висновків дійшла Велика Палата Верховного Суду в ухвалі від 10 серпня 2023 р. у справі № 240/14828/22»¹⁴.

Отже, єдиною уніфікованою рисою, яка дозволяє нам класифікувати перелічені види судових рішень як судові прецеденти, що застосовуються в адміністративному судочинстві України, – це їх остаточність і незмінність.

У науковій літературі як «судові прецеденти» розглядаються також висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду¹⁵ (далі – висновки ВС), які, згідно частин 5, 6 ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» є «обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права» і «враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права»¹⁶.

Згідно ч. 5 ст. 242 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), законність та обґрунтованість судового рішення в адміністративному судочинстві забезпечується врахуванням судом висновків ВС, при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин¹⁷. Обов'язок застосування судами висновків ВС підкріплений правом касаційного оскарження судових рішень, ухвалених без врахування висновків ВС. Залежно від того, чи були застосовані чи не застосовані висновки ВС, або їх відсутність, формуються підстави для касаційного оскарження рішень судів першої

¹⁴ Остафійчук Л.А. Чи має право Велика Палата Верховного Суду відступити від власного висновку, зробленого у постанові за наслідками апеляційного перегляду зразкової справи? URL: <https://law.chnu.edu.ua/vidstup-vid-vlasnoho-vysnovku-zanaslidkamy-apeliatsiinoho-perehliadu-zrazkovoї-spravy/>

¹⁵ Див.: Константи́й О. «Вторинні» джерела права адміністративного судочинства України. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*, 2019. № 39(5). С. 59-62. С. 60; Берназюк О.О. Правовий висновок Верховного Суду як джерело суддівської правотворчості. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*, 2023. № 6. С. 401-409. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.68>; Скоморовський В.Б., Лантух Є.С. Роль Верховного суду у сучасному українському правозастосуванні. *Legal Bulletin*, 2024. С.34–39. С. 36. <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2024-12-A4> та ін.

¹⁶ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

¹⁷ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11305>

та апеляційної інстанцій та проходження касаційною скаргою касаційного фільтру (ст. 328, п. 6 ч. 1 ст. 333 КАС України).

Насправді, висновок ВС це не просто частина судового рішення в адміністративній справі. З його прийняттям, він стає обов'язковим імперативом (квазіджерелом) не лише для судів нижчої інстанції але й безпосередньо для Верховного Суду (далі – ВС). Проте, відступ від висновку ВС можливий! Через самовідступ, або його подолання палатою, об'єднаною палатою, Великою Палатою Верховного Суду. Саме тому, ст. 346 КАС України (для правових позицій ВС) та п. 8 ч. 1 Перехідних положень КАС України (для правових позицій Верховного Суду України) передбачають обов'язок касаційного суду, що розглядає справу і який вбачає необхідність у відступі від раніше викладеної правової позиції, передати її на розгляд палати, об'єднаної палати чи Великої Палати ВС. У зв'язку з цим, Я. В. Берназюк правильно відмічає, що «принцип єдності судової практики» не має абсолютного характеру, оскільки ВС наділений повноваженнями відступати від раніше сформованої правової позиції¹⁸.

Отже, з практичної точки зору, висновки ВС є узагальненим джерелом судової практики з розгляду конкретних правових питань (як матеріального так і процесуального характеру). Це пояснюється декількома факторами. Перш ніж застосувати висновки ВС, суд досліджує обставини розглядуваної справи на предмет їх ревалентності обставинам справи, щодо якої прийняті висновки ВС. По-друге, у зв'язку із зміною законодавства чи судової практики відбуваються цілком очікувані та правомірні зміни висновків ВС, що не дозволяє нам вважати їх остаточним джерелом адміністративного права і судочинства. По третє, висновки ВС не оприлюднюються офіційно, на відміну, наприклад, від судових рішень у зразковому провадженні, що теж не надає їм статусу «обов'язковості». Тому, з одного боку, висновки ВС не можна вважати повноцінним «судовим прецедентом», так як суди не зобов'язані застосовувати їх автоматично, а з другого, – повністю відкидати ідею щодо прецедентності висновків ВС теж не варто.

Природна модель прецеденту передбачає, що суди беруть до уваги розумні очікування як сторін спору, так і тих, хто не є сторонами, які планували свою діяльність на основі минулих рішень і розумно очікують

¹⁸ Берназюк Я.О. Співвідношення необхідності забезпечення єдності судової практики та відступу від правових позицій Верховного Суду (на прикладі вирішення публічно-правових спорів). Судово-юридична газета. 2020. 26 серпня. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/177404-spivvidnoshennya-neobkhdnosti-zabezpechennya-yednosti-sudovoyi-praktiki-ta-vidstupu-vid-pravovikh-pozitsiy-verkhovnogo-sudu-na-prikladi-virishennya-publichno-pravovikh-sporiv>

послідовності в майбутньому¹⁹, проте, модель результату прецеденту визнає попередні рішення обов'язковими і водночас дозволяє судам диференціювати справи, якщо у наступних спорах наявний інший фактичний склад. Суди повинні розглядати попередні рішення як правильні та досягати аналогічних результатів, коли стикаються з аналогічними фактами справи. Проте, коли можна виділити будь-який новий ключовий факт, який був відсутній у минулій справі, майбутні суди можуть досягати протилежних результатів²⁰.

В англо-саксонському праві обов'язковість сформульованих прецедентів для вирішення справ в майбутньому безпосередньо пов'язана з інстанційною юрисдикцією судів. По-перше, прецедент формується лише вищими судами. По-друге, нижчий суд зобов'язаний дотримуватися рішення вищого за становищем суду, а апеляційні суди (крім Палати лордів) мають дотримуватися своїх минулих рішень. По-третє, діє правило, що подібні справи повинні розглядатися подібним чином. По-четверте, прецедент – це суть рішення, а решта – «попутно сказане»²¹. Тобто, суди вирішують справи слідуючи «горизонтальним» та «вертикальним» прецедентним нормам. Нижчі суди керуються рішеннями вищих судів за правилом вертикальної моделі прецеденту, а вищі суди мають враховувати власні попередні рішення за правилом горизонтальної моделі прецеденту.

У США єдиною частиною попереднього рішення, якій необхідно слідувати, є *ratio decidendi* (суть рішення). Рішення прийняте судом вищої інстанції є обов'язковим прецедентом (*binding precedent*), який суд нижчої інстанції не може скасувати. Цей «вертикальний прецедент» називають «встановлений законом». Щодо «горизонтального прецеденту» діє правило, що суд не повинен скасовувати свій власний прецедент, якщо для цього немає вагомих підстав. Проте, науковці США стверджують, що іноді правильно нехтувати горизонтальним прецедентом, особливо якщо попередні рішення містили неправильне тлумачення законодавства.²² Тому якісне обґрунтування судового рішення має важливе значення для його прецедентного використання.

Отже, в адміністративному судочинстві прецедент об'єктивується у висновках щодо застосування норм права, викладених у постановах Верховного Суду та у правовому висновку Верховного Суду, викладеному у рішенні за результатами розгляду зразкової справи, тобто

¹⁹ Alexander L., Sherwin E. Judges as Rulemakers. San Diego, 2004. P. 5.

²⁰ Alexander L., Sherwin E. Judges as Rulemakers. San Diego, 2004. P. 10

²¹ Harrison J. The Power of Congress over the Rules of Precedent. *Duke Law Journal*, 2000. № 50. P. 503–543. P.513.

²² Keenan D. Kmiec. The Origin and Current Meanings of «Judicial Activism». *California Law Review*, 2004. Vol. 92. P. 1441–1478. P. 1468.

застосовується модель результату прецеденту, коли обставини справ, що розглядаються, оцінюються судами на предмет тотожності обставинам справи, у якій попередньо було ухвалено зразкове рішення чи викладено висновок ВС. За умови їх співпадіння застосовується відповідна правова позиція ВС. Також, в адміністративному судочинстві діє «вертикальний прецедент» за ієрархічною моделлю, коли нижчестоящі суди в обов'язковому порядку мають застосовувати висновки ВС, на основі яких ухвалюється поточне рішення та «горизонтальний прецедент», коли суди одного рівня (в даному випадку – Верховний Суд) мають дотримуватися своєї власної попередньої правової позиції, і єдиною частиною попереднього судового рішення, якій необхідно слідувати, є *ratio desidendi* (суть рішення, правовий висновок, висновок з питання застосування норми права).

2. Правотворча діяльність адміністративних судів у провадженні з розгляду зразкових справ

Прецедентне зразкове рішення є не лише ретроспективним, але й перспективним регулятором суспільних відносин, тому його можна вважати нормою права, за рахунок якої урегульовується дійсна правова реальність. «Така методика урегулювання спірних відносин є не просто живою, оскільки вона твориться тут і зараз, але і позитивно-практичною, оскільки будь-яка система з чітко встановленими правилами завжди має певні законодавчі прогалини, які оперативно можуть долатися за рахунок судової правотворчості»²³, вважає Д. М. Ясинок. Варто погодитися із цим твердженням, адже життя закону неминуче пов'язане із старінням, парламент не в змозі швидко реагувати на зміни суспільних відносин, норми стають неповними, неточними, нечіткими і суперечливими, а подекуди виявляється їх відсутність, що називається законодавчими прогалинами. Також, у зв'язку з постійним ускладненням та диференціацією суспільних відносин, ймовірно, їх регулювання за допомогою загальних норм неминуче буде ускладненим, тому кількість прогалин у праві зростатиме, а разом з цим і кількість норм, які формуватимуться самостійно, без опори на загальну юридичну норму, в тому числі за допомогою судового прецеденту.

«Судовий прецедент» відрізняється від «судової практики» незважаючи на їх спільне коріння. Судовий прецедент створює нову норму для заповнення прогалини в існуючих джерелах права або для подолання правової колізії, і суд у такому випадку виступає як

²³ Вступ до прецедентного права України: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., академіка Академії наук Вищої школи України М.М. Ясинка, Київ: Алерта, 2024. 280 с. С. 110.

правотворець. Судова практика, на відміну від судового прецедента, не має ознак «зразка» для вирішення аналогічної справи і формується на підставі традиції застосування вже існуючих норм права, виробляючи при цьому прийоми, способи вирішення юридичних справ, на які можуть або мають орієнтуватися як судді, так і учасники судового процесу²⁴. Сьогодні не кожний суд наділений правом ухвалювати судові прецедентні рішення, а лише судді вищих судових інстанцій. Проте, коли немає прецеденту чи відсутня керівна норма права, ч. 4 ст. 6 КАС України все рівно зобов'язує адміністративний суд вирішити спір, тому що «відмова в розгляді і вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини, – забороняється»²⁵. Тому, коли закон стає незрозумілим, судді не можуть просто сказати, що він незрозумілий. Судді повинні його розтлумачити керуючись принципом верховенства права і, таким чином, взяти на себе відповідальність за правильність застосування норми закону або заповнення прогалини в інтересах ясності, ефективності, своєчасності та справедливості вирішення адміністративної справи. У цих обставинах можна сказати, що судді, на основі власного розсуду, формулюють оригінальний прецедент щодо правила поведінки, яке потрібно застосувати, змінити, вдосконалити чи скасувати. Це право підкріплено положенням ч. 2 ст. 5 КАС України, згідно якої адміністративний суд може здійснити захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, в інший спосіб, аніж передбачений ч. 1 ст. 5 КАС України, та який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод чи інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень²⁶. При цьому, адміністративний суд може здійснити такий захист безпосередньо на підставі Конституції України²⁷ (ч. 3 ст. 6 КАС України). Відповідно, у нинішній правовій системі судді адміністративних судів (більшою мірою судді ВС, але не виключно) відіграють домінуючу роль у формуванні доктрини чинного права або адаптації норм права до нових ситуацій і обставин, що змінюються. Для виконання цієї високої місії судді повинні використовувати точні процесуальні правила, за

²⁴ Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика: Підручник. За заг. ред. д. ю. н., проф. Бевзенка В.М. Пер.з нім. і адапт. Рижкова Г.В. Видання друге, змінене, доповнене і перероблене. Київ: ВД «Дакор», 2021. 1204 с. С. 337-338.

²⁵ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11305>

²⁶ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11305>

²⁷ Див. Ухвала Верховного Суду від 11 березня 2024 року по справі № 440/14216/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117597782>

допомогою яких можна зменшити упередженість або розсуд судді, які можуть бути неетично мотивованими. Крім того, щоб зробити прецеденти дійсними, вони повинні бути засновані на розумі, а справедливість повинна бути досягнута на основі беззаперечних аргументів, а для того, щоб надати їм обов'язкової сили, має існувати істинність рішень, тому судді не мають права виявляти свою вільну волю, а радше їхній розсуд повинен пройти перевірку на справедливість і розумність.

Інститути «типової та зразкової справи» – це «крок до визнання судового прецеденту в Україні й об'єднання в правовій системі нашої держави ознак та особливостей обох правових сімей, англосаксонської та романо-германської»²⁸. «Основною перевагою процедури розгляду зразкової справи є те, що за появи одноманітних справ щодо застосування будь-якої норми вища судова інстанція одразу висловлює свою правову позицію, яку враховуватимуть у всіх аналогічних справах»²⁹ Судове провадження у зразкових справах подібне процедурі ухвалення «пілотних рішень» ЄСПЛ, яку порівнюють «зі справами, що становлять значний суспільний інтерес, оскільки пілотні рішення є засобом вирішення великої групи ідентичних справ, які виникають з однієї системної проблеми»³⁰. «Як зразкове, так й пілотне рішення мають однакове сутнісне наповнення, яке проявляється у вказівці владним органом на наявність системно-структурних проблем в певній сфері суспільних відносин, що стосуються широкого кола осіб та потребують якісного усунення»³¹. «Шляхом впровадження інституту пілотних рішень було вирішено одразу дві задачі: по-перше, було впроваджено інститут, спрямований на вирішення багаторазово повторюваних проблем; по-друге, цей механізм сприяв вирішенню справ, що впливають зі стійкого системного неправильного функціонування адміністративних і правозастосовних органів правової

²⁸ Ніколенко Л. М. Визначення місця судового прецеденту в системі джерел українського права. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*, 2021. Вип. 3(51). С. 63-68. С. 65. DOI [http://doi.org/10.20535/2308-5053.2021.3\(51\).246464](http://doi.org/10.20535/2308-5053.2021.3(51).246464)

²⁹ 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. С. 287. URL: http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/PAP_6_2018.pdf

³⁰ Антонович М. Пілотні рішення Європейського суду з прав людини по статті 3 Європейської конвенції: порівняльний аспект. *Український часопис міжнародного права*, 2013. Спецвипуск: Права людини. С. 215-217. С. 215. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/fb654abd-8d91-4af1-85a4-a6151f50a9c2/content>

³¹ Резворович К.Р. Соціальні права та їх захист адміністративним судом. Дис. д-ра юрид. наук, 12.00.07. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021. 421 с. С. 274.

системи держави»³². Загалом, «ВС задає тренди та перебуває в авангарді як судової практики, так і доктринальних пошуків у сфері права. Деякі постанови касаційної інстанції розв'язують багаторічні проблеми, а також формують нові запитання, на які має дати відповідь законодавець та правова доктрина. Практика ВС дедалі більше набирає сили та авторитету, який сприймають не тільки з позиції необхідності застосування, але й з позиції визнання та прийняття таких висновків науковою спільнотою»³³.

Досліджуючи зразкові провадження у соціальній сфері, М. М. Шумило визначає, що «одним із завдань (функцій) зразкової справи є припинення та унеможливлення саме системних порушень з боку органів спеціальної компетенції»³⁴, в зазначених ним випадках – органів Пенсійного фонду України. Важливо зауважити, що суб'єкти владних повноважень зобов'язані діяти так, як прямо передбачено законом, тому не вірно звинувачувати їх у допущенні системних порушень, не розібравшись в суті питань, що розглядалися у зразкових провадженнях. Автор стверджує, що «під час реалізації права на пенсію відбувається системне і регулярне порушення пенсійних прав особи» і водночас висновує, що «червоною ниткою в кожній зразковій справі проходить, що держава регулярно порушує пенсійні права спецкатегорій громадян, що є абсурдом, оскільки, з одного боку, держава гарантує спецзахист цим суб'єктам, а з іншого – через органи спеціальної компетенції унеможливує або ускладнює реалізацію цих гарантій»³⁵. Цілком погоджуємося й з іншими висновками М. М. Шумила щодо недосконалості пенсійного законодавства та чергової пенсійної реформи, яка не узгодила норми Закону України від 09.07.2003 р. № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» із іншими законами, які регулюють питання пенсійного забезпечення категорій громадян, які працювали державними службовцями, військовими, судьями, або є постраждалими особами внаслідок аварії на ЧАЕС та ін. Ці проблеми досліджувалися неодноразово. На даний час, зразковими рішеннями ці прогалини поступово усуваються, тому що

³² Миколаєць В. А. Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції України: напрями запозичення. *«Прикарпатський юридичний вісник». Національний університет «Одеська юридична академія», 2019. Випуск 4 (29). Том. 2. С. 129–135. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v4-2_2019/27.pdf*

³³ Шумило М. М. Зразкові справи як дієвий інструмент захисту соціальних прав і забезпечення єдності судової практики. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки, 2022. Т. 9-10. С. 98-107. С. 98. DOI: 10.18523/2617-2607.2022.9-10.98-107*

³⁴ Шумило М. М. Зразкові справи як дієвий інструмент захисту соціальних прав і забезпечення єдності судової практики. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки, 2022. Т. 9-10. С. 98-107. С. 100. DOI: 10.18523/2617-2607.2022.9-10.98-107*

³⁵ Шумило М. М. Зразкові справи як дієвий інструмент захисту соціальних прав і забезпечення єдності судової практики. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки, 2022. Т. 9-10. С. 98-107. С. 104. DOI: 10.18523/2617-2607.2022.9-10.98-107*

«інститут зразкової справи дає можливість набагато швидше, аніж раніше, досягнути стану юридичної визначеності у справах, заснованих на одній і тій самій юридичній проблемі»³⁶. Але дивує позиція суб'єктів владних повноважень, які все рівно «продовжують «плодити» судові справи, переважна більшість яких закінчується рішеннями на користь громадян і суттєвими фінансовими витратами на управління ПФУ, які беруть участь у таких судових процесах»³⁷. Це відбувається не зважаючи на те, що складовою принципу законності адміністративної процедури є положення про те, що «висновки про застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права» (ч. 4 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру»)»³⁸. Більш того, вкотре підкреслимо, що зразкові рішення оприлюднюються офіційно, і це надає їм статусу «обов'язковості». Тому, як обґрунтовано підкреслено Ю. І. Цвіркун, інститут зразкової справи «запроваджено в адміністративному судочинстві з тих причин, що рішення судів адміністративної юрисдикції стосуються публічної сфери правовідносин і є обов'язковими, як правило, для суб'єктів владних повноважень, тому містять правові висновки, якими повинні керуватися в своїй діяльності не лише суди та судді, але і органи публічної адміністрації та їх службові і посадові особи»³⁹.

Проведення з розгляду зразкової справи відрізняється від інших видів проваджень в адміністративних справах, особливостями якого є:

1) правом ініціювати розгляд однієї із типових справ як зразкової наділений виключно адміністративний суд, який розглядає одну чи більше подібних справ (ч. 1 ст. 290 КАС України);

2) форма звернення до Верховного Суду про розгляд адміністративної справи як зразкової – подання (ч. 1 ст. 290 КАС України), у якому зазначаються підстави, відповідно до яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, у тому числі посилення на типові (тотожні до цієї) справи,

³⁶ Куйбіда Р. Інститут зразкової справи: оцінка впливу на ефективність адміністративного судочинства. *Право України*, 2021. № 10. С. 121-131. С. 121. DOI: 10.33498/lopu-2021-10-121

³⁷ Шумило М. М. Зразкові справи як дієвий інструмент захисту соціальних прав і забезпечення єдності судової практики. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*, 2022. Т. 9-10. С. 98-107. С. 105. DOI: 10.18523/2617-2607.2022.9-10.98-107.

³⁸ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

³⁹ Цвіркун Ю.І. Роль інституту зразкової справи у забезпеченні єдності судової практики в адміністративному судочинстві. *Київський часопис права*, 2023. № 3. С. 153-159. С. 155. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2023.3.22>

які перебувають у провадженні цього або декількох адміністративних судів, а не лише того, суддя якого формує таке подання;

3) судом першої інстанції, який відкриває провадження з розгляду зразкової справи є Верховний Суд – найвищий суд у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом (ч. 4 ст. 290 КАС України; ч. 2 ст. 17, ч. 1 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»);

4) зразкова справа розглядається колегією суддів Верховного Суду у складі не менше п'яти суддів (ч. 3 ст. 290 КАС України);

5) доведення інформації про розгляд зразкової справи відбувається невиключеному колу осіб шляхом офіційного опублікування оголошення про відкриття провадження у зразковій справі в загальнодержавному друкованому медіа (наприклад – газеті «Урядовий кур'єр»⁴⁰) та на офіційному веб-порталі судової влади України (окремий розділ «Зразкові справи»⁴¹) (ч. 7 ст. 290 КАС України);

6) позивач вступає у процесуальну взаємодію з ВС лише після відкриття ним провадження у зразковій справі; розгляд зразкової справи здійснюється за правилами спрощеного провадження, в тому числі з можливістю зміни позивачем підстави чи предмету позову, уточнення позовних вимог, їх зменшення чи збільшення, можливості заміни відповідача, залучення співвідповідача, третіх осіб тощо⁴² (ч. 5 ст. 290 КАС України);

7) за результатами розгляду зразкової справи Верховним Судом ухвалюється – рішення;

8) судом апеляційної інстанції для перегляду судового рішення у зразковій справі є Велика Палата Верховного Суду (ч. 11 ст. 290 КАС України);

9) відсутність можливості касаційного оскарження рішення, ухваленого за результатами розгляду зразкової справи;

10) відсутність права Верховного Суду і Великої Палати Верховного Суду переглядати власні правові висновки, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи;

11) особливі вимоги до ухвали про відкриття провадження у зразковій справі та до рішення суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, передбачені в ч. ч. 8, 10 ст. 290 КАС України, в яких обов'язково зазначаються ознаки типових справ, а у рішенні суду ще обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм та

⁴⁰ Див. Рішення Верховного Суду від 06 квітня 2023 року у справі № 260/3564/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110064913>

⁴¹ Зразкові справи. Ухвали про відкриття провадження у зразковій справі. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/

⁴² Див. Рішення Верховного Суду від 06 лютого 2024 року у справі № 640/13029/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116964940>

обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі.

Проведення з розгляду зразкової справи відрізняється від звичайної судової діяльності з розгляду адміністративної справи, воно з'являється тоді, коли виключне посилання на норми права не достатнє, а потрібна додаткова правова аргументація рішення і суд, зазвичай, керується принципами права та адміністративного судочинства при його ухваленні. Досліджуючи судову правотворчість у контексті прямої дії принципів права, С. Шевчук відмітив значення та юридичну силу принципів під час прийняття рішень органами конституційного судочинства, коли виникає парадокс нормозастосування при застосуванні суддями «норми права через відповідну «оболонку» як результат розкриття їх змісту та передачі їх смислу через допоміжні принципи або суддівські стандарти застосування цих норм. Тобто зміст норм стає зрозумілим для всіх суб'єктів права саме через додаткові принципи та суддівські стандарти мотивації, а це вже є судовою правотворчістю»⁴³. Цей умовивід застосовний до проваджень адміністративного суду у зразкових справах.

Остаточне рішення у зразковій справі набуває ознак обов'язковості для типових справ, провадження в яких може бути зупинене на час розгляду зразкової справи, після чого типові справи вирішуються за зразком. Відступ від зразкового рішення не допускається. Не врахування правових висновків, викладених в рішенні ВС за результатами розгляду зразкової справи, під час апеляційного перегляду типової справи є самостійною підставою для його касаційного оскарження.

Видається доречним в цьому дослідженні висловити декілька зауваг щодо окремих аспектів наукових досліджень інституту типових та зразкових справ. Окремі науковці помилково класифікують зразкову справу «різновидом типової справи»⁴⁴ (В. А. Миколаєць, О. Гусар, К. Р. Резворович, О. В. Муза), адже ухвалення рішення у зразковій справі зумовлює особливості розгляду типових справ, а не навпаки. Згідно

⁴³ Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. К. : Реферат, 2007. 640 с. С.284.

⁴⁴ Миколаєць В.А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*, 2018. № 36. Т. 1. С. 117-119. С.118; 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. С. 171-175 С. 172 https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/3_MNPK_Int.pdf; Резворович К. Р. Зразкові справи в сфері захисту соціальних прав. *Юридична наука*, 2020. № 9 (111). С. 223-231. С. 225; Муза О.В. Типові справи в адміністративному судочинстві як експеримент реформи процесуального законодавства України. *Прикарпатський юридичний вісник*, 2024. Вип. 4 (57). С.83-86. С. 84. DOI: <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2024.16>

положень КАС України, зразкова адміністративна справа є одним з видів адміністративних справ нарівні з адміністративною справою незначної складності, складною адміністративною справою, терміновою адміністративною справою та типовою адміністративною справою. Визначення (кваліфікація) виду адміністративної справи має «велике, принципове, прикладне значення, оскільки у підсумку такого визначення адміністративном судом, який розглядає і вирішує адміністративну справу, обиратиметься форма адміністративного судочинства», «обґрунтованість і законність наступного перебігу адміністративного процесу в конкретній адміністративній справі»⁴⁵. Особливості типового і зразкового провадження відрізняються між собою кардинально, про що свідчать їх регулювання в КАС України окремими статтями 290 «Особливості провадження у зразковій справі» та 291 «Особливості провадження у типовій справі»⁴⁶. У своїх дослідженнях В. А. Миколаєць і М. Р. Малець⁴⁷ стверджують, що «типові справи зараховано до справ незначної складності, а тому й саме провадження в таких справах характеризується простотою. Специфічні особливості провадження в таких справах пов'язуються передусім із їх співвідношенням зі зразковими справами»⁴⁸, з чим важко погодитися. По-перше, про яку простоту може йти мова, якщо суд першої інстанції вбачає проблему у праві, яка потребує звернення до ВС з поданням про розгляд типової справи як зразкової. По-друге, якщо виникає потреба у зразковому вирішенні справи, то це означає, що категорія спору набула масового характеру, становить значний суспільний інтерес і її вирішення має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики. По-третє, якщо провадження у типовій справі пов'язується науковцями із зразковою справою, то, вочевидь, зразкова справа аж ніяк не може бути підвидом типової справи. Дійсно, слухним є міркування О. В. Музи, який зазначив, «що категорія «типова адміністративна справа» нерозривно 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

⁴⁵ Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика: Підручник. За заг. ред. д. ю. н., проф. Бевзенка В.М. Пер.з нім. і адапт. Рижкова Г.В. Видання друге, змінене, доповнене і перероблене. Київ: ВД «Дакор», 2021. 1204 с. С. 213.

⁴⁶ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11305>

⁴⁷ Миколаєць В.А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*, 2018. № 36. Т. 1. С. 117-119. С.118; Малець М. Р. Інститут типових та зразкових справ у адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2023. № 9. С. 247-249. С. 248. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/60>

⁴⁸ Миколаєць В.А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*, 2018. № 36. Т. 1. С. 117-119.

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»⁴⁹. Тобто, допоки не відкрито зразкове провадження, ніхто не зможе класифікувати адміністративну справу як типову, що означає, що типова адміністративна справа є похідною від зразкової адміністративної справи, а не навпаки. Додатковим аргументом на користь цього висновку слугує заборона врегулювання спору за участю судді у типових справах, так як наявність зразкового рішення «не передбачає застосування додаткових процесуальних інструментів для переговорного способу вирішення публічно-правових спорів»⁵⁰.

Дискусійним серед дослідників інституту зразкових та типових справ постало питання щодо кількості типових справ у судах першої інстанції, яка може зумовити необхідність адміністративного суду внести подання до ВС про розгляд однієї з них як зразкової, починаючи від десяти⁵¹ (В. Миколаєць) закінчуючи двадцятьма⁵² (В. В. Ільков). Так, кількісний показник типових справ безумовно має значення при вирішенні питання про доцільність ухвалення зразкового рішення, що прямо визначено ч. 1 ст. 290 КАС України. Проте, недостатньо передати для вирішення Верховному Суду справу як зразкову тільки тому, що такі справи непоодинокі, передусім, має існувати правова проблема, яка потребує однакового вирішення для значної кількості (типових) справ. Розгляд адміністративної справи як зразкової має відбуватись у правовідносинах, які виникли насамперед внаслідок нового чи зміненого правового регулювання у певній сфері суспільних відносин, що в свою чергу зумовлює необхідність скерування практики застосування таких змін з метою їх правильного сприйняття і реалізації.

Питання щодо необхідної кількості типових справ для відкриття провадження у зразковій справі неодноразово розглядалося ВС.

⁴⁹ Муза О.В. Типові справи в адміністративному судочинстві як експеримент реформи процесуального законодавства України. *Прикарпатський юридичний вісник*, 2024. Вип. 4 (57). С.83-86. С. 84. DOI: <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2024.16>

⁵⁰ Муза О.В. Типові справи в адміністративному судочинстві як експеримент реформи процесуального законодавства України. *Прикарпатський юридичний вісник*, 2024. Вип. 4 (57). С.83-86. С. 84. DOI: <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2024.16>

⁵¹ Миколаєць В.А. Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції України: напрями запозичення. *«Прикарпатський юридичний вісник»*. Національний університет «Одеська юридична академія», 2019. Випуск 4 (29). Том. 2. С. 129–135. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v4-2_2019/27.pdf

⁵² Ільков В. В. Рішення Верховного суду в зразковій справі як судовий прецедент у правовій системі України. *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування : матеріали наук. семінару* (м. Дніпро, 10 грудня 2019 р.). Дніпро : ДДУВС, 2020. С. 31-34.

Наприклад, в ухвалі Верховного Суду від 26 грудня 2024 року по справі №260/8105/24 зазначено: «Інститут зразкової справи запроваджений з метою вирішення Верховним Судом питань застосування норм матеріального права у значній кількості адміністративних справ, які характеризуються аналогічними позовними вимогами та підставами виникнення спору, однаковими нормами, які регулюють спірні правовідносини, а також відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень».

Верховний Суд констатував, що лише наявність усіх вищезазначених ознак типових справ може бути підставою для висновку про доцільність ухвалення рішення у зразковій справі задля забезпечення передбачуваності та єдності правозастосовної практики у певній категорії спірних правовідносин та швидкого розгляду значної кількості однотипних справ.

Проте необхідно також зауважити, що доцільність ухвалення зразкового рішення у певній категорії типових спорів повинна виводитися передусім через призму завдання Верховного Суду як найвищого суду у системі судустрою забезпечувати сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом (частина перша статті 36 Закону України «Про судустрої і статус суддів»). Тобто «доцільність» є дещо ширшою категорією, ніж «кількість» однотипних спорів, які потребують однакового підходу до їх вирішення, тож не може визначатися виключно кількісним показником справ, які у розумінні п. 21 ч. 1 ст. 4 КАС України мають ознаки типових, відтак механізм ухвалення зразкового рішення не потрібно застосовувати/розглядати лише як спосіб зменшити навантаження на суди першої інстанції.

Якщо виходити з того, що інститут зразкової справи є одним із способів забезпечення Верховним Судом єдності судової практики, то в такому сенсі основним орієнтиром для застосування цього механізму, має бути необхідність усунення (вирішення) проблеми неоднакового чи суперечливого застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм права у справах, спори у яких виникли за аналогічних обставин справи та однакового правового регулювання спірних відносин.

Тобто має існувати чітко окреслена проблема чи складність у правозастосуванні (зумовлена, приміром, невизначеністю чи суперечливістю законодавчого регулювання певних відносин) на прикладі типових справ, кількість яких у поєднанні з необхідністю узгодження підходів до їх вирішення і визначатиме доцільність ухвалення зразкового рішення в певній категорії спорів.

Також варто додати, що неоднаковість підходів до вирішення однотипних спорів може проявитися, коли складеться певна (суперечлива чи неоднакова) судова практика їх розгляду судами першої та апеляційної інстанцій, яка власне і засвідчить цю відмінність у правозастосуванні. У такому контексті зразкове рішення слугуватиме для судів першої та апеляційної інстанцій своєрідним взірцем, орієнтиром того, як потрібно застосовувати закон і вирішувати подібні справи⁵³».

Таким чином, вирішення Верховним Судом питання щодо розгляду адміністративної справи як зразкової перш за все пов'язується із «прецедентною потребою», самостійно визначеною Верховним Судом внаслідок констатації «недостатності» нормативного регулювання, яке додатково посилюється ймовірністю достатньої кількості однотипних судових справ, спори у яких виникли за аналогічних обставин справи та однакового правового регулювання спірних відносин.

Р. Куйбіда обґрунтовано зауважує, що інститут зразкових справ має більший потенціал, ніж його реалізовано. ЄСПЛ, наприклад, може вимагати від держави-відповідачки вжиття заходів загального характеру (зміну законодавства чи практики) для подолання проблеми. Це виконує значну превентивну роль. Тому, на думку вченого, перспективним може бути наділення Верховного Суду повноваженнями зобов'язати відповідача або орган вищого рівня (якщо відповідачем є його відокремлений підрозділ) змінити адміністративну практику, щоб усунути системні порушення, які виявлені під час вирішення зразкової справи⁵⁴. Це вірно, але зважаючи на той факт, що на практиці подібна норма – ч. 4 ст. 6 Закону України «Про адміністративну процедуру» не працює, правильним було б у рішеннях за результатами розгляду зразкової справи зобов'язувати Кабінет Міністрів України, як центральний орган виконавчої влади, робити відповідні кроки по усуненню системних порушень у роботі суб'єктів владних повноважень, в тому числі ініціювати внесення змін та доповнень до відповідного законодавства чи до інших нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень, в тому числі встановлювати судовий контроль за виконанням такого пункту судового рішення у зразковій справі.

Отже, впровадження у правову систему України інституту зразкових справ дає підстави для висновку, що адміністративні суди під час

⁵³ Ухвала Верховного Суду від 26 грудня 2024 року по справі № 260/8105/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124123923>

⁵⁴ Куйбіда Р. Інститут зразкової справи: оцінка впливу на ефективність адміністративного судочинства. *Право України*, 2021. № 10. С. 121-131. С. 129. DOI: 10.33498/luuu-2021-10-121

розгляду адміністративної справи у зразковому провадженні виконують правотворчу місію, усуваючи прогалини у правовому регулюванні суспільних відносин у розглядуваному спорі.

3. Прецедентне значення зразкового рішення

У Висновку № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень зазначено, що, у багатьох випадках дослідження питань права тягне за собою тлумачення юридичних норм. Визнаючи повноваження судді тлумачити закон, слід пам'ятати також і про обов'язок судді сприяти юридичній визначеності, яка гарантує передбачуваність змісту та застосування юридичних норм, сприяючи тим самим забезпеченню високоякісної судової системи. Пам'ятаючи про цю мету, судді застосовуватимуть принципи тлумачення, прийняті як у національному, так і в міжнародному праві. У країнах загального права їхнім орієнтиром буде будь-який доречний прецедент. У країнах континентального права їхнім орієнтиром буде судова практика, особливо практика найвищих судів, завданням яких є забезпечення єдиної судової практики (п.п. 46, 47, 48)⁵⁵.

Рішення ВС за результатами розгляду зразкової справи науковці вважають судовим прецедентом, якому слідують суди нижчих інстанцій⁵⁶ (К. Г. Карпушова, Р. Куйбіда, Ю. І. Цвіркун та ін.). І це вірно, з огляду на його особливості. Насамперед тієї, що у рішенні суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, Верховний Суд додатково зазначає: ознаки типових справ; обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм; обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі (ч. 10 ст. 290 КАС України). Відтворення моделі поведінки (*ratio decendi*) на основі попереднього зразкового судового рішення має проводитися в прямому зіткненні з фактичними обставинами справи, а також у контексті прямої адаптації (*ratio*) до потреб поточного процесу

⁵⁵ Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень. URL: https://court.gov.ua/userfiles/vism_11_2008.pdf

⁵⁶ Карпушова К.Г. Рішення Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи: впровадження судового прецеденту в правову систему України. Юридичний бюлетень. Випуск 5, 2017. С. 136-140. С. 139; Куйбіда Р. Інститут зразкової справи: оцінка впливу на ефективність адміністративного судочинства. Право України, 2021. № 10. С. 121-131. С.122. DOI: 10.33498/loiu-2021-10-121; Цвіркун Ю.І. Роль інституту зразкової справи у забезпеченні єдності судової практики в адміністративному судочинстві. Київський часопис права, 2023. № 3. С. 153-159. С. 153. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2023.3.22>

прийняття рішення у типовій справі. Ознаки типової справи безпосередньо визначені у терміні «типові адміністративні справи» (п. 21 ч. 1 ст. 4 КАС України). Це: 1) один і той самий відповідач – суб’єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), 2) спори виникли з аналогічних підстав, 3) у відносинах, що регулюються одними нормами права та 4) у яких позивачами заявлені аналогічні вимоги (інколи такі вимоги можуть бути по-різному сформульовані. А виходячи з положення ч. 3 ст. 291 КАС України у рішенні наводиться правовий висновок за результатами зразкової справи, який є обов’язковим для судів всіх інстанцій при розгляді типових справ. Саме правовий висновок у рішенні в зразкових справах вводить його до переліку джерел права, і породжує судовий прецедент в адміністративному судочинстві, метою якого є як забезпечення єдності судової практики, так і унормування прогалин чи неузгодженості норм законодавства для практичного застосування не лише судами, а й суб’єктами владних повноважень при прийнятті рішень чи вчиненні дій.

Має значення спосіб та стиль обґрунтування судового рішення у типовій справі в контексті розкриття її зв’язку із рішенням у зразковій прецедентній справі. Застосування зразкового рішення має супроводжуватися точним визначенням типовості спору, тобто ймовірності фактичних обставин та правових інститутів, з якими пов’язані обидва рішення, або застосованого оперативного аргументування в обох процесах прийняття рішень. Посилання на зразкове рішення повинно включати правовий висновок рішення (включаючи вимогу точного «повторення» правового висновку зразкового рішення), а також його аргументацію (включаючи вимоги точного викладу процесу, змісту і результатів наведених мотивів його прийняття), оскільки це найбільш повноцінний спосіб реального обґрунтування прийнятого рішення. Обґрунтування має містити відповіді на ключові питання: чому саме це зразкове рішення та ця аргументація процесу прийняття зразкового рішення застосована (чи не застосована) у процесі прийняття рішення у типовій справі. Такий алгоритм дозволяє ідентифікувати прецедентний характер зразкового рішення в процесі його застосування адміністративними судами при розгляді типових справ.

Отже, рішення суду, ухвалене за результатами розгляду зразкової справи, має авторитетне значення для розвитку не лише адміністративного судочинства, але й інших дотичних галузей права, норми яких застосовуються під час діяльності суб’єктів владних повноважень. В обґрунтування цього висновку додамо такі аргументи:

1) загалом стиль написання норми закону – сухий та загальний, а в рішенні, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, відбувається тлумачення норми закону орієнтоване на факти, тобто описується порядок застосування норми закону у конкретному правовідношенні;

2) час науково-практичних чи академічних коментарів минає, натомість Єдиний державний реєстр судових рішень пропонує суддям, адвокатам, практикуючим юристам, суб'єктам владних повноважень та іншим користувачам готові проекти рішень спірних ситуацій;

3) постійно зростаюча щільність нормативного регулювання та швидкі зміни в нормах права означають більшу, а не меншу потребу в попередніх судових рішеннях, адже той самий набір фактів викликає більше юридичних питань, ніж раніше. Ознайомлення з попередніми рішеннями (прецедентами) допомагає прокласти вірний шлях крізь юридичну хащу нормативного регулювання питання на законодавчому та підзаконному рівнях для практичного вирішення питання;

4) правовий реалізм замінює позитивізм. Ця еволюція зміцнює тенденцію розглядати судові рішення як складову гармонійної системи законодавства, а не як щось особисте та індивідуальне. У міру того, як судді стають більш самосвідомими щодо своєї правотворчої ролі, вони посилюватимуть свою прихильність до прецеденту, щоб зменшити будь-які політичні несхвалення та запобігти законодавчим заходам щодо обмеження їх здатності відійти від прецеденту.

ВИСНОВКИ

За результатами проведеного дослідження можна зробити висновок, що в адміністративному судочинстві України прецедент формується через висновки щодо застосування норм права, які містяться в постановках Верховного Суду та правові висновки Верховного Суду у рішеннях за результатами розгляду зразкових справ. Прецедентне правило об'єктивується у *ratio decidendi* – суті рішення (правовому висновку щодо застосування норми права), що свідчить про застосування моделі результату прецеденту, коли обставини справ, що розглядаються, оцінюються судами на предмет тотожності обставинам справи, у якій попередньо було ухвалено зразкове рішення чи викладено висновок ВС. Внаслідок впровадження інституту зразкових та типових справ, в адміністративному судочинстві України також діють вертикальна модель прецеденту, коли суди нижчих інстанцій зобов'язані застосовувати висновки щодо застосування норм права Верховного Суду, та горизонтальна модель прецеденту, коли Верховний Суд повинен дотримуватися власних правових висновків щодо застосування

норм права у подібних адміністративних справах, що засвідчило об'єднання в правовій системі України ознак та особливостей англосаксонської та романо-германської правових сімей.

Вирішення Верховним Судом питання щодо розгляду адміністративної справи як зразкової перш за все пов'язується із «прецедентною потребою», самостійно визначеною Верховним Судом внаслідок констатації «недостатності» нормативного регулювання, яке додатково посилюється ймовірністю достатньої кількості однотипних судових справ, спори у яких виникли за аналогічних обставин справи та однакового правового регулювання спірних відносин. Це дає підстави для висновку, що Верховний Суд під час розгляду адміністративної справи у зразковому провадженні виконує правотворчу місію, усуваючи прогалини у правовому регулюванні суспільних відносин у розглядуваному спорі.

Саме правовий висновок у рішенні в зразкових справах вводить його до переліку джерел права, і породжує судовий прецедент в адміністративному судочинстві, метою якого є як забезпечення єдності судової практики, так і унормування прогалин чи неузгодженості норм законодавства для практичного застосування не лише судами, а й суб'єктами владних повноважень при прийнятті власних рішень чи вчиненні дій.

АНОТАЦІЯ

Інститут зразкової справи функціонує в Україні понад сім років, що дозволило нам дослідити його ефективність та значення у формуванні єдиної правозастосовної практики та започаткування в адміністративному судочинстві судового прецеденту. З'ясовано, що в адміністративному судочинстві прецедент ґрунтується на правових висновках Верховного Суду, особливо у зразкових справах де відступлення від них не допускається. Тому остаточне рішення у зразковій справі набуває прецедентного значення. За час існування інституту зразкових справ ухвалено лише тридцять одне судове рішення, що свідчить про доволі виважений підхід Верховного Суду до застосування цього інституту у судовій практиці. Доведено, що відкриття Верховним Судом провадження у зразковій справі свідчить про наявність прогалин у законодавстві та необхідність додаткової правової аргументації судового рішення. Таким чином Верховний Суд виконує правотворчу функцію. Встановлено, що правові висновки Верховного Суду у зразковій справі стають джерелом права та створюють судовий прецедент для забезпечення єдності практики і вдосконалення застосування законодавства.

Література

1. Журавльов А. В. Судовий прецедент як джерело права в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми держави і права, 2016. № 76. С. 75-84.
2. Калюжна Є. С. Джерела адміністративного права: пропедевтичний аспект. Нове українське право, 2021. № 4. С. 213-218.
3. Крусян А. В. Судове адміністративне процесуальне право України: дисер. ... док-ра філософії за спец. 081 «Право». Нац. ун-т «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. та ін.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4761>
5. Прецедент. Словник української мови: в 11 томах. Том 7, 1976. Стор. 547. URL: <https://sum.in.ua/s/precedent>
6. Прецедент. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. URL: <https://leksika.com.ua/11180117/ure/pretsedent>.
7. Ніколенко Л. М. Щодо визначення судового прецеденту в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право, 2014. Вип. 27(2). С. 11-15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_27%282%29_4
8. Берназюк О. О. Судовий прецедент у правовій системі України: сучасні підходи до визначення поняття. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Право, 2023. Т. 1. Вип. 80. С. 403-410. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/297141/290064>
9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
10. Ніколенко Л. М. Визначення місця судового прецеденту в системі джерел українського права. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право, 2021. Вип. 3(51). С. 63-68. DOI [http://doi.org/10.20535/2308-5053.2021.3\(51\).246464](http://doi.org/10.20535/2308-5053.2021.3(51).246464)
11. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>
12. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#n582>
13. Цвіркун Ю. І. Роль інституту зразкової справи у забезпеченні єдності судової практики в адміністративному судочинстві. Київський часопис права, 2023. № 3. С. 153-159. DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2023.3.22>

14. Остафійчук Л.А. Проблеми застосування адміністративними органами висновків про застосування норм права, викладених у Постановах Верховного Суду. Права людини та публічне врядування в сучасних умовах : Матеріали VII Міжнародного правничого форуму, 28 травня 2024 р., м. Чернівці/ Уклад. І. В. Ковбас, І. І. Бабін, О. І. Ющик, І. Ж. Торончук, П. І. Крайній. Чернівці : Технодрук, 2024. 306 с. С. 132-134.

15. Остафійчук Л.А. Чи має право Велика Палата Верховного Суду відступити від власного висновку, зробленого у постанові за наслідками апеляційного перегляду зразкової справи? URL: <https://law.chnu.edu.ua/vidstup-vid-vlasnoho-vysnovku-za-naslidkami-apeliatsiinoho-pereliadu-zrazkovoї-spravy/>

16. Константин О. «Вторинні» джерела права адміністративного судочинства України. Jurnalul juridic national: teorie și practică, 2019. № 39(5). С. 59-62.

17. Берназюк О. О. Правовий висновок Верховного Суду як джерело суддівської правотворчості. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство», 2023. № 6. С. 401-409. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.68>

18. Скоморовський В. Б., Лантух Є. С. Роль Верховного суду у сучасному українському правозастосуванні. Legal Bulletin, 2024. С. 34–39. DOI: <https://doi.org/10.31732/2708-339X-2024-12-A4> та ін.

19. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11305>

20. Берназюк Я. О. Співвідношення необхідності забезпечення єдності судової практики та відступу від правових позицій Верховного Суду (на прикладі вирішення публічно-правових спорів). Судово-юридична газета. 2020. 26 серпня. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/177404-spivvidnoshennya-neobkhdnosti-zabezpechennya-yednosti-sudovoyi-praktiki-ta-vidstupu-vid-pravovikh-pozitsiy-verkhovno-go-sudu-na-prikladi-virishennya-publichno-pravovikh-sporiv>

21. Alexander L., Sherwin E. Judges as Rulemakers. San Diego, 2004.

22. Harrison J. The Power of Congress over the Rules of Precedent. Duke Law Journal, 2000. № 50. P. 503–543.

23. Keenan D. Kmiec. The Origin and Current Meanings of «Judicial Activism». California Law Review, 2004. Vol. 92. P. 1441–1478.

24. Вступ до прецедентного права України: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., академіка Академії наук Вищої школи України М.М. Ясинка, Київ: Алерта, 2024. 280 с.

25. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика: Підручник. За заг. ред. д. ю. н., проф. Бевзенка В.М.

Пер. з нім. і адапт. Рижкова Г.В. Видання друге, змінене, доповнене і перероблене. Київ: ВД «Дакор», 2021. 1204 с.

26. Ухвала Верховного Суду від 11 березня 2024 року по справі №440/14216/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117597782>

27. 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. URL: http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/PAP_6_2018.pdf

28. Антонович М. Пілотні рішення Європейського суду з прав людини по статті 3 Європейської конвенції: порівняльний аспект. Український часопис міжнародного права, 2013. Спецвипуск: Права людини. С. 215-217. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/fb654abd-8d91-4af1-85a4-a6151f50a9c2/content>

29. Резворович К. Р. Соціальні права та їх захист адміністративним судом. Дис. д-ра юрид. наук, 12.00.07. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2021. 421 с.

30. Миколаєць В. А. Зразкові та типові справи в адміністративному судочинстві у контексті європейської інтеграції України: напрями запозичення. Прикарпатський юридичний вісник, 2019. Випуск 4 (29). Том. 2. С. 129–135. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v4-2_2019/27.pdf

31. Шумило М. М. Зразкові справи як дієвий інструмент захисту соціальних прав і забезпечення єдності судової практики. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки, 2022. Т. 9-10. С. 98-107. DOI: 10.18523/2617-2607.2022.9-10.98-107

32. Куйбіда Р. Інститут зразкової справи: оцінка впливу на ефективність адміністративного судочинства. Право України, 2021. № 10. С. 121-131. DOI: 10.33498/lopu-2021-10-121

33. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 №2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

34. Рішення Верховного Суду від 06 квітня 2023 року у справі № 260/3564/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110064913>

35. Зразкові справи. Ухвали про відкриття провадження у зразковій справі. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/

36. Рішення Верховного Суду від 06 лютого 2024 року у справі № 640/13029/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116964940>

37. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. К. : Реферат, 2007. 640 с.

38. Миколаєць В.А. Зразкові й типові справи як новий механізм в адміністративному судочинстві. Науковий вісник Міжнародного

гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція, 2018. № 36. Т. 1. С. 117-119.

39. 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. С. 171-175. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/3_MNPK_Int.pdf

40. Резворович К. Р. Зразкові справи в сфері захисту соціальних прав. Юридика наука, 2020. № 9 (111). С. 223-231.

41. Муза О. В. Типові справи в адміністративному судочинстві як експеримент реформи процесуального законодавства України. Прикарпатський юридичний вісник, 2024. Вип. 4 (57). С.83-86. DOI: <https://doi.org/10.32782/pyuv.v4.2024.16>

42. Малець М. Р. Інститут типових та зразкових справ у адміністративному судочинстві. Юридичний науковий електронний журнал, 2023. № 9. С. 247-249. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-9/60>

43. Ільков В. В. Рішення Верховного суду в зразковій справі як судовий прецедент у правовій системі України. Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування : матеріали наук. семінару (м. Дніпро, 10 грудня 2019 р.). Дніпро : ДДУВС, 2020. С. 31-34.

44. Ухвала Верховного Суду від 26 грудня 2024 року по справі №260/8105/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124123923>

45. Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень. URL: https://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf

46. Карпушова К. Г. Рішення Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи: впровадження судового прецеденту в правову систему України. Юридичний бюлетень, 2017. Випуск 5. С. 136-140.

Information about the author:
Ostafiichuk Liudmyla Aurelivna,

Candidate of Law Sciences,
Associate Professor at the Department of Procedural Law,
Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University,
2, Kotsiubynskoho St., Chernivtsi, 58000, Ukraine