

## ДО ПИТАННЯ УЧАСТІ У СПРАВАХ ЩОДО РОЗГЛЯДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ З ВІДНОСИН СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕВИЗНАЧЕНОГО КОЛА ОСІБ

### TO THE ISSUE OF PARTICIPATION OF INDEFINITE CIRCLE OF PERSONS IN CASES OF THE PUBLIC-LAW CONTROVERSIES ARISING FROM THE RELATIONS OF SOCIAL SECURITY

Гладка Н.М.,  
помічник судді,  
здобувач

*Національного університету державної податкової служби України*

Стаття присвячена обґрунтуванню необхідності вдосконалення чинного адміністративного процесуального законодавства в напрямку створення умов для розгляду справ, що виникають у сфері соціального забезпечення за участі невизначеного кола осіб. Для досягнення цієї мети проаналізовано чинне адміністративне процесуальне законодавство щодо існуючих умов для розгляду таких справ, з'ясовано процесуальне становище невизначеного кола осіб в адміністративній справі, визначено шляхи застосування такої категорії при відправленні правосуддя, запропоновано зміни до чинного адміністративного процесуального законодавства.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, невизначене коло осіб, захист прав інших осіб, адміністративний суд, позивач.

Стаття посвячена обґрунтуванню необхідності удосконалення діючого адміністративного процесуального законодавства в напрямку створення умов для розгляду справ, що виникають у сфері соціального забезпечення з участю невизначеного кола осіб. Для досягнення цієї мети проаналізовано діюче адміністративне процесуальне законодавство стосовно існуючих умов для розгляду таких справ, встановлено процесуальне становище невизначеного кола осіб в адміністративній справі, визначено шляхи застосування такої категорії при відправленні правосуддя, запропоновано зміни до діючого адміністративного процесуального законодавства.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, неопределенный круг лиц, защита прав других лиц, административный суд, истец.

The article is devoted to substantiation of the need to improve existing administrative procedural legislation to create conditions for participation of indefinite circle of persons in cases of the public-law controversies arising from the relations of social security. To achieve this goal, the current administrative procedural legislation regarding the existing conditions for consideration of such cases is analyzed, the procedural status of an indefinite number of persons in the administrative process is found out, the ways of application of such a category in the administration of justice are determined, the changes to the current administrative procedure law are proposed.

**Key words:** administrative proceeding, an indefinite circle of persons, protection of rights of others, the administrative court, the plaintiff.

**Постановка проблеми та огляд останніх досліджень та публікацій.** Відповідно до ст. 1 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (далі – Конституція України) [1], Україна – це суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України). З урахуванням зазначених положень складно переоцінити значення права на судовий захист своїх прав та його реального забезпечення. Як відмічається у юридичній літературі, основними параметрами судочинства є якість, доступність та оперативність, і основним завданням законодавця є забезпечення одночасного найвищого значення цих параметрів, про свідчать неодноразові вказівки на необхідність забезпечення вказаного поєднання таких параметрів [2; 3]. Як вказується в юридичних джерелах, пред'явлення позову про захист прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб надає значних пе-

реваг: серйозна економія часу та коштів, витрачених на захист значної кількості потерпілих, досягається соціальний ефект, оскільки захищаються як публічний (суспільний) інтерес (наприклад, припиняється незаконна діяльність якого-небудь підприємства), так і приватноправовий інтерес [4; 5, с. 2]. Слід зауважити, що в рамках справ адміністративного судочинства можливим є виділити відносно поширену категорію справ, рішення в яких може торкатись інтересів невизначеного кола осіб. Мова йде про справи щодо оскарження: 1) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень (ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі – КАС України) [6]; 2) актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ст. 171-1 КАС України). Особи, передбачені у ст. 171-1 КАС України, мають право приймати як нормативні,

так і індивідуальні акти, а тому вони також можуть бути відповідачами у таких справах. Слід відмітити, що публічно-правові спори у сфері соціального забезпечення достатньо часто стосуються оскарження нормативних актів зазначених осіб.

Незважаючи на зазначене, слід констатувати, що в юридичній літературі питання участі в справах адміністративної юрисдикції невизначеного кола осіб висвітлено недостатньо. Основна увага була приділена таким питанням у сфері цивільного судочинства. Зазначеним питанням безпосередню увагу приділяли вчені: Т.В. Степаненко, С.С. Бичкова, Н.С. Батаєва, О.Є. Уксусова. Серед зарубіжних вчених можна відзначити, насамперед, Є.М. Артамонову, Г.Л. Осокіну, Ш.Б. Кулахметова.

Уявляється, що при розгляді публічно-правових спорів, що виникають з соціальних відносин, зберігаються усі названі вище позитивні моменти, окрім, можливо, захисту приватного інтересу, оскільки спірні правовідносини носять публічний характер. Слід також додати, що у досліджуваній категорії публічно-правових спорів соціальний ефект від розгляду таких справ збільшиться, тим паче, що нерідко певні види соціального забезпечення є основним джерелом існування для особи, а встановлення фактів, зокрема щодо незаконності певного нормативного акту, може позбавити таку особу у подальшому необхідності доводити таку незаконність при розгляді своєї справи, а отже спростити процедуру судового захисту для таких осіб.

**Мета та завдання статті.** Метою статті є обґрунтування необхідності вдосконалення чинного адміністративного процесуального законодавства в напрямку створення умов для розгляду справ, що виникають у сфері соціального забезпечення за участі невизначеного кола осіб. Для досягнення цієї мети необхідним уявляється проаналізувати чинне адміністративне процесуальне законодавство щодо існуючих умов для розгляду таких справ, з'ясувати процесуальне становище невизначеного кола осіб в адміністративній справі, визначити шляхи застосування такої категорії при відправленні правосуддя, запропонувати зміни до чинного адміністративного процесуального законодавства.

**Основний матеріал.** Незважаючи на зазначені вище переваги таких звернень, слід відмітити, що чинне адміністративне процесуальне законодавство не є достатньо пристосованим до пред'явлення та розгляду подібних позовів. Так, його аналіз свідчить, що у судді є всі підстави щоб або визнати звернення на захист прав невизначеного кола осіб справою неадміністративної юрисдикції, відмовити у відкритті провадження у справі або залишити позовну заяву без руху із наступним поверненням на підставі її неналежного оформлення. Першого висновку суддя зможе дійти, виходячи з того, що чітка відповідь щодо визнання або невизнання такого звернення публічно-правовим спором залежить від аналізу правової доктрини на предмет того, чи передбачається нею таке явище, як публічно-правовий спір з невизначеним колом осіб у якості учасників. Аналіз доктринальних положень

свідчить про негативну відповідь щодо цього питання. Так, у Великому енциклопедичному юридичному словнику (2012 р.) наводиться визначення публічно-правового спору, під яким розуміється вид правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права. Суперечності, які характеризують зміст публічно-правового спору, виражаються в розбіжності чи відмінності правових позицій учасників публічно-правових правовідносин з приводу їх прав, обов'язків або законності правозастосовного (адміністративного) або нормативного акта. Такі розбіжності проявляються в тому, що адміністративними рішеннями, діями чи бездіяльністю порушені чи можливо порушені суб'єктивні права й обов'язки фізичних чи юридичних осіб, або з тим, що на них незаконно покладений будь-який юридичний обов'язок, або вони незаконно притягнуті до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності [7, с. 771].

Крім того, сумнів у наявності публічно-правового спору може викликати також те, що відповідно до наведеного вище визначення учасник публічно-правового спору відстоює позицію стосовно саме своїх прав. Особа ж, яка звертається на захист прав та інтересів невизначеного кола осіб не відстоює власних прав у такому конфлікті.

Слід відмітити також, що КАС України взагалі не містить дефініції публічно-правового спору. Відсутні також роз'яснення вищих судових органів, які пояснювали б чи може бути однією з сторін публічно-правового спору невизначене коло осіб та чи може такий суб'єкт взагалі брати участь у публічно-правовому спорі. Іншого висновку суддя може дійти, виходячи з приписів ст. 106, 108 КАС України. Так, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 106 КАС України у позовній заяві повинно бути вказано: ім'я (найменування) позивача, поштова адреса. Відсутність вказаних реквізитів може бути розцінено як неналежне оформлення позовної заяви, що має наслідки, передбачені ч. 1, п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС України: залишення позовної заяви без руху із наступним поверненням заяви. Зазначені недоліки законодавства не заважають суддям в окремих випадках приймати такі позовні заяви. Так, заступник Генерального прокурора України звернувся до Окружного адміністративного суду міста Києва з позовом до Кабінету Міністрів України про визнання незаконним та нечинним п. 14 постанови Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 року № 530 «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян». Постановою окружного адміністративного суду м. Києва, залишеною без змін Вищим адміністративним судом України від 13.01.2010 р. (справа № 2а-14068/09/2670), позов задоволено [8]. З іншого боку, уявляється, що саме вказані недоліки законодавства призвели до того, що у зазначеній постанові заступник Генерального прокурора України був названий позивачем, хоча п. 14 оскаржуваної постанови зачіпається не безпосередньо його права, а права окремих категорій осіб на пільги при сплаті комунальних послуг, зокрема щодо опалення та

електропостачання [9], до яких заступник Генерального прокурора України не належить. Отже, прокурор в такому випадку є не позивачем, а особою, яка звернулася на захист прав інших осіб, оскільки його права не зачіпаються судовим рішенням. Правильне визначення процесуального статусу особи має істотне значення, оскільки від цього безпосередньо залежать процесуальні права такої особи, зокрема право на укладання мирової угоди, наслідки відмови прокурора від позову тощо (ч. 1, 2 ст. 61 КАС України). Отже, можна зробити висновок, що на сьогоднішній день прийняття таких позовних заяв залежить, по суті, від волевиявлення судді, що є неприпустимим.

Якщо прокурор не є позивачем у даній справі, то неодмінно постає питання про визначення позивача. Адже загальновідомим є те, що без позивача судовий процес існувати не може. Зазначене питання безпосередньо пов'язане із визначенням правового статусу невизначеного кола осіб в адміністративній справі, адже саме їхні інтереси підлягають захисту. Оскільки, з одного боку, вирішення цього питання вимагає звернення до правової доктрини у сфері судочинства, а з іншого, як було зазначено вище, напрацювання в досліджуваній сфері в доктрині адміністративного судочинства майже відсутні, уявляється, що при відповіді на поставлене питання, слід виходити з напрацювань доктрини цивільного процесу. На основі узагальнення наукових позицій С.С. Бичкова формулює ознаки невизначеного кола осіб: 1) коло таких осіб кількісно і персонально визначити неможливо, при цьому ймовірно, що воно є широким, тобто неможливо встановити всіх позивачів; 2) усі відповідні особи наділені загальним (єдиним), однотипним, але неперсоніфікованим інтересом; 3) предмет і підстава позову однакові для всіх ймовірних позивачів; 4) вимога щодо захисту їх прав, свобод та інтересів спрямовується до одного і того ж самого відповідача, який є індивідуалізованим суб'єктом; 5) права, свободи та інтереси указаного кола осіб мають бути захищені одним способом [4].

Дослідниця наводить наукову позицію Т.В. Степаненко про те, що у справах про захист прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб безпосереднім об'єктом судового захисту є неперсоніфікований суспільний інтерес [4; 10]. С.С. Бичкова робить висновок, що невизначене коло осіб може виступати у цивільних справах тільки як позивач. Відмічається також, що будь-яка конкретна особа з цього невизначеного кола може звернутись до суду саме як позивач, але вже індивідуалізований [4]. Уявляється, що зазначений висновок може бути взятий за основу визначення процесуального статусу таких осіб у адміністративному судочинстві. Адже, риси невизначеного кола осіб, виділені С.С. Бичковою, уявляються актуальними також і стосовно адміністративного судочинства. Як при розгляді цивільних справ за участю невизначеного кола осіб, при розгляді таких адміністративних справ досліджуваної категорії об'єктом захисту, як уявляється, теж виступає неперсоніфікований суспільний інтерес, а саме прагнення осіб, які отримують соціальне забезпечення до не-

порушності своїх прав. Тому слід зробити висновок про можливість розширення категорії «позивач» у справах, що виникають з відносин соціального забезпечення, шляхом включення до цієї категорії невизначеного кола осіб.

Як вже зазначалось вище, створення законодавчих умов для розгляду адміністративних позовів із невизначеним колом осіб буде сприяти значному підвищенню рівня захисту публічних прав осіб, що отримують соціальне забезпечення. Як уявляється, зазначене буде досягатись двома основними шляхами. По-перше, саме визнання нормативного акта незаконним унеможливить дії відповідних суб'єктів владних повноважень на виконання такого акту, а отже сприятиме захисту прав осіб. По-друге, відповідно до ч. 1 ст. 72 КАС України, обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, що набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини. І хоча в даному випадку мова йде про конкретно визначених осіб, які брали участь у попередній справі, не вбачається перешкод щодо внесення змін до ст. 72 КАС України шляхом передбачення в ній звільнення від доказування щодо обставин, встановлених постановою у справі про захист прав невизначеного кола осіб.

Зазначена норма, як уявляється, істотним чином могла б полегшити особам, які отримують соціальне забезпечення, доступність до захисту своїх прав виходячи з наступного. Відсутність потреби встановлювати незаконність нормативного акту може значним чином спростити доказування у справі та її ведення, а отже – і вплинути на ціну юридичних послуг щодо ведення такої справи.

Однією з організаційно-правових гарантій забезпечення доступності судової процедури О.М. Овчаренко вважає забезпечення належної правової допомоги для громадян [11, с. 156-163]. Слід відмітити, що в зазначеній категорії справ ця проблема має підвищену актуальність враховуючи наступне. Загальновідомим на сьогодні є те, що юридично необізнаній особі на сьогоднішній день неможливо ефективно вести судовий процес, у будь-якій галузі. Отже, постає питання про правову допомогу особі, що бажає захистити свої права у сфері соціального забезпечення. На сьогоднішній день класичним є поділ видів представництва за підставами виникнення: за законом та за договором. Законне представництво може здійснюватись батьками, усиновлювачами, опікунами, піклувальниками тощо, а також посадовими особами органів опіки і піклування, відповідні служби тощо [12, с. 204]. Представництво за договором здійснюється, переважно, на оплатній основі, причому сума оплати представника, в переважній більшості випадків, є зависокою для особи, в якій соціальне забезпечення може бути єдиним або основним джерелом існування. Законне ж представництво є доступним далеко не завжди. Слід відмітити, що на сьогоднішній день набув чинності Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011

р. № 3460-VI [13], що регламентує питання надання безоплатної правової допомоги, зокрема щодо представництва інтересів в суді окремим категоріям населення, в тому числі соціально вразливим. Разом із тим, як неодноразово відмічалось у юридичних джерелах, на сьогодні механізм надання безоплатної правової допомоги працює незадовільно і не гарантує реальне забезпечення прав осіб.

Отже, зазначені зміни до законодавства можуть значно зменшити вартість представництва у суді, що збільшить доступність правосуддя у зазначеній категорії справ.

Так, необхідним уявляється внести наступні зміни до КАС України з метою створення умов для ефективного розгляду таких справ адміністративними судами: 1) з метою розширення адміністративної юрисдикції на такі спори доцільним уявляється внести зміни до ч. 1 ст. 3 КАС України, доповнивши її пунктом 1-1, в якому врахувати досліджувану ка-

тегорію справ; 2) з метою закріплення можливості подавати такі позови доповнити п. 2 ч. 1 ст. 106 КАС України реченням у наступній редакції: «У випадку подання позову на захист прав невизначеного кола осіб зазначені дані вказуються відносно особи, від якої надходить звернення»; 3) з метою врахування такої категорії позивача доповнити ст. 50 КАС України частиною 2-1, яку викласти в наступній редакції: «Позивачем в адміністративній справі може бути також невизначене коло осіб»; 4) з метою забезпечення преюдиційності постанов в адміністративних справах з питання законності оскаржуваної постанови внести відповідні зміни до ст. 72 КАС України.

З метою прояснення невизначеності у питанні чи може мати місце публічно-правовий спір за участю невизначеного кола осіб в аспекті застосування норм КАС України, доцільним уявляється, видання вищими судовими органами роз'яснення щодо цього питання.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: за станом на 16 січ. 2013 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (із змінами).
2. Лукашенко А. Провел совещание по вопросу совершенствования деятельности судов / А Лукашенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/aleksandr-lukashenko-provel-soveshanie-po-voprosu-sovershenstvovaniya-deyatelnosti-sudov-7412](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-provel-soveshanie-po-voprosu-sovershenstvovaniya-deyatelnosti-sudov-7412).
3. В системе федеральных судов общей юрисдикции [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rb.raj.ru/?mod=pages&id=1197>.
4. Бичкова С.С. Особенности судебного защиты прав, свобод та интересов невизначеного кола осіб / С.С. Бичкова // Судова апеляція. – 2013. – № 2 (31) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apcourtkiev.gov.ua/apcourtkiev/uk/publish/article/96099;jsessionid=98E8A2803B8B28F62005299147ECF48D>.
5. Артамонова Е. Защита прав неопределенного круга лиц / Е. Артамонова // Законность. – 2003. – № 8. – С. 2–4.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: за станом на 06.12.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918 (із змінами).
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. Ю.С. Шемшученко]. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2012. – 1020 с.
8. Про визнання незаконним та нечинним п. 14 постанови Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 року № 530 «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян»: постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 13.01.2010 р. № 2а-14068/09/2670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 18.03.2012 р.
9. Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян : постанова Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 р. № 530 // Урядовий кур'єр. – 2008. – 06. – № 107.
10. Степаненко Т.В. Судочинство у справах за позовами про захист прав та інтересів невизначеного кола осіб : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.03 / Степаненко Тетяна Володимирівна. – Х., 2008. – 20 с.
11. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : монографія / О.М. Овчаренко. – Х. : Право, 2008. – 304 с.
12. Адміністративне судочинство України : підруч. / [О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.) [та ін.] ; ред. О.М. Пасенюк. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
13. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI: за станом на 18 верес. 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577 (із змінами).