

## АНОТАЦІЯ

*Сандрачук Я. В.* Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України. Київ, 2021.

У дисертаційній роботі узагальнено науково-теоретичні основи, обґрунтовано базові теоретичні положення та розроблено практичні пропозиції щодо розвитку адміністративної юстиції в системі публічної влади для забезпечення законності, здійснення правосуддя у публічно-правовій сфері, захисту прав і свобод громадян.

Установлено, що розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади сприяє формуванню якісного та демократичного механізму розв’язання публічно-правових спорів між фізичними і юридичними особами та суб’єктами владних повноважень, забезпеченню ефективного захисту прав, свобод та інтересів громадян, збалансованості приватно-правових і публічних інтересів, контролю за дотриманням законності у діяльності публічної влади.

Обґрунтовано науково-методичні засади розвитку адміністративної юстиції в процесі адміністративної та судової реформи, що передбачає: забезпечення відповідності адміністративної юстиції в Україні європейським стандартам; удосконалення організаційного забезпечення діяльності адміністративних судів; розвиток системи суддівського самоврядування; запровадження ефективної системи моніторингу судової влади та періодичного оцінювання суддів; підвищення професійності та доброчесності суддів.

Удосконалено класифікацію принципів адміністративної юстиції щодо забезпечення законності у сфері публічного управління, відповідно до якої запропоновано принципи розмежувати на такі групи: 1) принципи організації

(побудови) системи адміністративних судів України, до яких зараховано принципи: єдності та територіальності організації системи судів адміністративної юрисдикції; спеціалізації та інстанційності; відкритості інформації про суди адміністративної юрисдикції; сформованості судів та призначення суддів, працівників апарату адміністративних судів у порядку визначеному законом; незалежності суддів тощо; 2) принципи здійснення адміністративного судочинства, які містять принципи: верховенства права; законності; повноважності складу суду; рівності учасників судового процесу; гласності та відкритості; обов'язковості судових рішень тощо; 3) принципи публічного адміністрування суддівським корпусом: самостійності та незалежності суддів у прийнятті рішень стосовно організації своєї суддівської діяльності; недопустимості втручання у прийняття суддею судових рішень; впровадження суддівського самоврядування на всіх рівнях судової системи тощо.

Проаналізовано функції адміністративної юстиції, до яких зараховано: захист прав, свобод та інтересів людини та громадянина у правовідносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, охорона суспільного інтересу (правозахисна функція); забезпечення реалізації принципу поділу влади шляхом здійснення судового контролю, забезпечуючи при цьому дію механізму «стримувань і противаг» (контрольна функція); розвиток демократичних засад, зокрема, таких як народовладдя, безпека та свобода кожної особи, економічне та соціальне благополуччя населення (функція розвитку); захист публічного інтересу у сфері правовідносин, що виникають між суб'єктами владних повноважень, громадянами та юридичними особами (функція забезпечення оптимального балансу приватних та публічних інтересів); розгляд та вирішення спорів у публічно-правовій сфері (функція здійснення правосуддя).

Запропоновано з метою удосконалення організації та функціонування системи адміністративної юстиції України імплементувати в Україні зарубіжний досвід поглиблення спеціалізації адміністративних судів шляхом

утворення в їх системі судів, які спеціалізуються на розгляді податкових, виборчих, соціальних та інших спорів, що забезпечить більш професійний підхід до вирішення публічно-правових спорів; запровадження процедури позасудового врегулювання публічно-правових спорів; розширення системи квазі-судових органів при відповідних органах виконавчої влади, на які покладатиметься розгляд скарг на рішення такого органу.

Для вдосконалення нормативно-правового регулювання організації й діяльності адміністративної юстиції в Україні запропоновано здійснити: подальшу імплементацію європейських стандартів організації та функціонування судів адміністративної юстиції у національне законодавство; розмежування повноважень між органами суддівського самоврядування, органами забезпечення діяльності адміністративних судів, головами судів; впровадження дієвого механізму виконання рішень органів суддівського самоврядування; доповнення критеріїв правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень такими як правова визначеність (дотримання процедури зміни або скасування суб'єктом владних повноважень власного рішення), поваги до приватного життя, прозорості, справедливості, обґрунтованості вартості адміністративних послуг тощо.

Аргументовано, що адміністративні суди наділені більш широкими повноваженнями, у порівнянні з судами іншої юрисдикції, щодо здійснення судового контролю за виконанням публічно-управлінських функцій суб'єктами публічної влади, оскільки саме адміністративні суди можуть під час здійснення такого контролю визнати протиправним та скасувати відповідне рішення суб'єкта владних повноважень або визнати протиправною дію або бездіяльність такого суб'єкта з подальшим зобов'язанням вчинити певні дії або утриматися від дій.

Досліджено особливості розгляду в адміністративному судочинстві справ з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян, адміністративних спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження і звільнення та визначено

необхідність обмеження втручання адміністративного суду у здійснення дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень; слідування критерію ефективності рішення, яке має бути таким, що відновлює відповідне право, сприяє дійсній реалізації інтересу та виключає можливість повторного порушення суб'єктом владних повноважень прав позивача; оптимальне поєднання у прийнятті рішення приватного та суспільного інтересу; узагальнення судової практики у спорах, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби, зокрема щодо відшкодування моральної та матеріальної шкоди у цій категорії справ.

Запропоновано впровадження інституту медіації для досудового врегулювання спору в адміністративному судочинстві для захисту прав і свобод громадян, що забезпечує швидке розв'язання конфліктної ситуації, яка виникає між особою та публічною адміністрацією; є більш доступним способом захисту прав для суб'єкта приватного права у публічно-правових відносинах, ніж звернення до адміністративного суду; створює умови для вирішення спорів більш гнучким способом з урахуванням інтересів усіх учасників; дозволяє розвантажити судову систему та залишити судам адміністративної юрисдикції час для розгляду та вирішення більш серйозних та складніших публічно-правових спорів. Розроблено схему організації присудової медіації в Україні як альтернативної процедури вирішення адміністративно-правових спорів.

З метою адаптації адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів та практичного застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві запропоновано розвиток механізму взаємодії між органами судового управління (Державна судова адміністрація, апарати судів), органами суддівського самоврядування та органами державної влади, зокрема, в інформаційній, законотворчій та інших сферах; забезпечення поступового переходу на систему електронного судочинства; запровадження системи періодичного оцінювання суддів; встановлення чітких критеріїв оцінювання кандидатів на посаду судді на законодавчому рівні; розв'язання проблем

належного фінансування на виконання державою своїх зобов'язань, що впливають із судових рішень ЄСПЛ, запровадження інституту колективної відповідальності та ін.

Рекомендовано для підвищення ефективності гарантій усунення механізмів неправового впливу на суддів: визначити статус ВРП та ВККС, залучити міжнародних експертів до процедури формування цих органів; розробити механізм забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування; закріпити обов'язковість урахування пропозицій та зауважень Ради суддів України щодо законопроектів, які стосуються діяльності судів, включаючи законопроекти про державний бюджет на відповідний рік; закріпити у законодавстві гарантоване фінансування оплати праці суддів та працівників апарату судів за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України.

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування, адміністративна юстиція, законність, правова держава, судова реформа, права і свободи громадян, медіація.

## **ABSTRACT**

Sandrachuk Ya. Development of administrative justice in the system of public authorities. – Qualifying scientific work is based on the rights of manuscript.

The dissertation for a Doctor of Philosophy Degree in Specialty 281 “Public Management and Administration”. – State Institution of Higher Education “University of Educational Management” National Academy of Educational Sciences of Ukraine. Kyiv, 2021.

The dissertation generalizes the scientific and theoretical foundations, substantiates the basic theoretical statements and develops practical proposals for the development of administrative justice in the public authority to ensure the rule of law, administration of justice in the public sphere, protection of rights and freedoms of citizens.

It is established that the development of administrative justice in the system of public authorities contributes to the formation of a quality and democratic mechanism for resolving public disputes between individuals and legal entities and subjects of power, ensuring effective protection of rights, freedoms and interests of citizens, balance of private law and public interests, control over the rule of law in the activities of public authorities.

The scientific and methodological principles of the development of administrative justice in the process of administrative and judicial reform are substantiated, which include: ensuring compliance of administrative justice in Ukraine with European standards; improving the organizational support of administrative courts; development of the system of judicial self-government; introduction of an effective system of monitoring the judiciary and periodic evaluation of judges; improving the professionalism and integrity of judges.

The classification of the principles of administrative justice to ensure legality in the field of public administration has been improved, according to which it is proposed to divide the principles into the following groups: 1) principles of organization (construction) of the administrative court system of Ukraine; specialization and instance; openness of information about courts of administrative jurisdiction; formation of courts and appointment of judges, employees of the staff of administrative courts in the manner prescribed by law; independence of judges, etc.; 2) the principles of administrative proceedings, which include the principles of: the rule of law; legality; powers of the court; equality of participants in the trial; publicity and openness; binding nature of court decisions, etc.; 3) principles of public administration by the judiciary: independence and autonomy of judges in making decisions regarding the organization of their judicial activity; inadmissibility of interference in the judge's decision-making; introduction of judicial self-government at all levels of the judicial system, etc.

The functions of administrative justice are analyzed, which include: protection of human and civil rights, freedoms and interests in legal relations with public authorities and local governments, protection of public interest (human rights

function); ensuring the implementation of the principle of separation of powers through judicial control, while ensuring the operation of the mechanism of “checks and balances” (control function); development of democratic principles, in particular, such as democracy, security and freedom of every person, economic and social well-being of the population (development function); protection of the public interest in the field of legal relations arising between the subjects of power, citizens and legal entities (the function of ensuring the optimal balance of private and public interests); consideration and resolution of disputes in the public law sphere (the function of administration of justice).

In order to improve the organization and functioning of the system of administrative justice of Ukraine, it is proposed to implement in Ukraine foreign experience in deepening the specialization of administrative courts by forming courts specializing in tax, election, social and other disputes, which will provide a more professional approach to public law. disputes; introduction of out-of-court settlement of public law disputes; expansion of the system of quasi-judicial bodies under the relevant executive bodies, which will be responsible for reviewing complaints against the decisions of such a body. In order to improve the normative and legal regulation of the organization and activity of administrative justice in Ukraine, it is proposed to carry out: further implementation of European standards of organization and functioning of courts of administrative justice in national legislation; delimitation of powers between bodies of judicial self-government, bodies ensuring the activity of administrative courts, chairmen of courts; introduction of an effective mechanism for implementing the decisions of judicial self-government bodies; supplementing the criteria of legality of decisions, actions and inaction of the subject of power such as legal certainty (compliance with the procedure of changing or revoking the subject of power of its own decision), respect for privacy, transparency, fairness, reasonableness of the cost of administrative services, etc.

It is argued that administrative courts have broader powers, compared to courts of other jurisdictions, to exercise judicial control over the performance of

public administration functions by public authorities, as it is the administrative courts that may, during such control, declare illegal and overturn the relevant decision. of the authority or to recognize the illegal act or omission of such an entity with a subsequent obligation to take certain actions or refrain from actions.

Peculiarities of consideration of cases in administrative proceedings concerning realization of state policy, protection of violated rights, freedoms and interests of citizens, administrative disputes concerning admission of citizens to public service, its passing and dismissal are investigated and the necessity of limiting administrative court intervention in exercising discretionary powers; following the criterion of the effectiveness of the decision, which must be such that restores the relevant right, promotes the actual realization of the interest and eliminates the possibility of repeated violation of the subject of power of the plaintiff; optimal combination in decision-making of private and public interest; generalization of judicial practice in disputes arising in the field of admission, passage and dismissal from public service, in particular regarding compensation for moral and material damage in this category of cases.

It is proposed to introduce the institution of mediation for pre-trial settlement of disputes in administrative proceedings to protect the rights and freedoms of citizens, which provides a rapid resolution of the conflict that arises between the individual and the public administration; is a more accessible way to protect the rights of a private law entity in public law relations than to apply to an administrative court; creates conditions for resolving disputes in a more flexible way, taking into account the interests of all participants; allows to unload the judicial system and leave the courts of administrative jurisdiction time to consider and resolve more serious and complex public disputes. A scheme for the organization of adjudication mediation in Ukraine as an alternative procedure for resolving administrative and legal disputes has been developed.

In order to adapt administrative justice in Ukraine to European standards and practical application of the European Court of Human Rights decisions in administrative proceedings, it is proposed to develop a mechanism of interaction



between judicial authorities (State Judicial Administration, court staff), judicial self-government bodies and public authorities, in particular, information, law and other areas; ensuring a gradual transition to an electronic justice system; introduction of a system of periodic evaluation of judges; establishing clear criteria for evaluating candidates for the position of judge at the legislative level; solving the problems of adequate financing for the fulfillment by the state of its obligations arising from the court decisions of the European Court of Human Rights, introduction of the institution of collective responsibility, etc.

It is recommended to increase the effectiveness of guarantees to eliminate mechanisms of illegal influence on judges: to determine the status of High Council of Justice and High Qualification Commission of Judges of Ukraine to involve international experts in the procedure of forming these bodies; to develop a mechanism to ensure the implementation of decisions of judicial self-government bodies; to establish the obligation to take into account the proposals and comments of the Council of Judges of Ukraine on draft laws relating to the activities of courts, including draft laws on the state budget for the relevant year; to enshrine in the legislation guaranteed financing of remuneration of judges and court staff at the expense of the general fund of the State Budget of Ukraine.

**Key words:** public management and administration, administrative justice, legality, rule of law, judicial reform, rights and freedoms of citizens, mediation.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Праці, які відображають основні наукові результати дисертації:*

1. Сандрачу Я. В. Судова реформа в Україні: проблеми адміністративної юстиції: Державно-управлінські студії, 2018, № 4 (6). URL: <http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/04/Ser-ohina.pdf>
2. Діденко Н. Г., Сандрачук Я. В. Актуальні проблеми захисту прав, свобод та інтересів громадян у публічно-правовій сфері. *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління. Серія: «Державне*

управління». Т. XX, вип. 312. Маріуполь, ДонДУУ, 2019. С. 68-81 (*Особистий внесок автора полягає у визначенні дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та огляді судової практики національних адміністративних судів та Європейського суду з прав людини у справах щодо захисту прав, свобод та інтересів громадян*).

3. Сандрачук Я. В. Медіація як альтернативний спосіб вирішення адміністративних спорів: зарубіжний та вітчизняний досвід: *Збірник наукових праць «Вісник післядипломної освіти*. вип. 14(43), Київ: ДЗВО «УМО», 2020. С. 183-199.

4. Сандрачук Я. В. Розвиток нормативно-правового регулювання адміністративної юстиції як фактор посилення контролю за законністю публічної влади в Україні: *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. Вип. № 6, Київ, 2021.

#### ***Статті у зарубіжних виданнях***

5. Сандрачук Я. В. Отдельные проблемы рассмотрения административными судами Украины споров, возникающих в сфере реализации права на публичную службу: *Multidisciplinární mezinárodní vědecký magazín “Věda a perspektivy” je registrován v České republice*, № 2(2) 2021, Praha, Česká republika, 2021. С. 61-72.

#### ***Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації***

6. Сандрачук Я. В. Адміністративні суди в системі державних органів України: методологічні підходи до розуміння: *матеріали I Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції «Україна-ЄС: Проблеми наукової та галузевої інтеграції»* (м. Харків, 21-22 грудня 2018 року). Харків: НП «Центр наукових технологій», 2019. С. 70-75.

7. Сандрачук Я. В. Принципи публічного управління у судах адміністративної юрисдикції: *матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Процеси формування в Україні громадянського суспільства та*

*політичної нації»* (м. Маріуполь, 26 квітня 2019 року). Маріуполь: ДВНЗ «ДНТУ», 2019. С. 79-82.

8. Сандрачук Я. В. Європейський досвід організації адміністративних судів: актуальні питання теорії управління: *збірник матеріалів, доповідей круглого столу «Європейська політика зайнятості, ринок праці, трудова міграція VS Україна»* (м. Маріуполь, 19 червня 2019 р.) Маріуполь: ДДУУ, ІПК ДСЗУ, 2019. С. 89-93.

9. Сандрачук Я. В. Конституційні засади функціонування адміністративної юстиції як основа розвитку українського суспільства: *матеріали IV Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції «Україна-ЄС: Проблеми наукової та галузевої інтеграції»* (м. Харків, 06-07 грудня 2019 року). Харків: НП «Центр наукових технологій», 2020. С. 66-70.

10. Сандрачук Я. В. Право на публічну службу в аспекті судового захисту: деякі законодавчі новели: *матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених «НАУКА І МОЛОДЬ – 2020: Пріоритетні напрями глобалізаційних змін»* (м. Київ, 14 травня 2020 року). Київ: ДЗВО «УМО», 2020. С. 427-432.

11. Сандрачук Я. В. Окремі проблеми фінансового забезпечення діяльності адміністративних судів: *тези доповідей II Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Інтеграція освіти, науки та бізнесу в сучасному середовищі: літні диспути»* (м. Дніпро, 17-18 серпня 2020 року). Дніпро, Міжнародний електронний науково-практичний журнал «WayScience». С. 423-425.

12. Сандрачук Я. В. Суддівське самоврядування у механізмі усунення неправових способів впливу на діяльність та рішення адміністративних судів: *матеріали XI Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції «Національні наукові обрії: проблеми, перспективи, новації»* (м. Харків, 13-14 листопада 2020 року). Харків: НП «Центр наукових технологій», 2020. С. 39-43.

13. Сандрачук Я. В. Принцип незалежності судді як визначальна засада функціонування адміністративної юстиції: збірник матеріалів VIII Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Актуальні проблеми менеджменту, фінансів та публічного управління в сучасних глобалізаційних процесах» (м. Ірпінь, 18 березня 2021 року). Ірпінь: Університет ДФС України, 2021. С. 380-384.