

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПЕДАГОГІЧНИХ НАУК УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«УНІВЕРСИТЕТ МЕНЕДЖМЕНТУ ОСВІТИ»

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

САНДРАЧУК ЯРОСЛАВ ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.951:351

ДИСЕРТАЦІЯ

**РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В СИСТЕМІ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

281 – публічне управління та адміністрування
Галузь знань – публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Я.В. Сандрачук

Науковий керівник: Діденко Ніна Григорівна,
доктор наук з державного управління, професор

Київ – 2021

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 розмежувати принципи 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 квазісудових 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 у більш гнучкий спосіб з урахуванням інтересів усіх учасників; дає змогу 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 розвинути механізм взаємодії між органами судового управління (Державна судова адміністрація, апарати судів), органами суддівського самоврядування та органами державної влади, зокрема, в інформаційній, законотворчій та інших сферах; забезпечити поступовий перехід на систему електронного судочинства; запровадити систему періодичного оцінювання суддів; встановити чіткі критерії оцінювання кандидатів на посаду судді на законодавчому рівні; вирішити проблеми

належного фінансування на виконання державою своїх зобов'язань, що впливають із судових рішень ЄСПЛ, запровадити інститут 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. Сандрачук 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: *Multidisciplinárni 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.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	16
ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1 НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	27
1.1. Становлення та розвиток адміністративної юстиції як складової адміністративної та судової реформ в Україні.....	27
1.2. Принципи і функції адміністративної юстиції у забезпеченні законності у публічному управлінні.....	55
1.3. Зарубіжний досвід у сфері організації адміністративної юстиції як складової публічної влади.....	74
Висновки до першого розділу.....	88
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ПРАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У КОНТРОЛІ ЗА ЗАКОННІСТЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	92
2.1. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності судів адміністративної юстиції.....	92
2.2. Особливості розгляду в адміністративному судочинстві справ з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян.....	112
2.3. Розгляд адміністративних спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення.....	136
Висновки до другого розділу	156
РОЗДІЛ 3 ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ ЯК СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО СУДОВОГО ПРАВОЗАХИСНОГО ІНСТРУМЕНТУ В ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІЙ СФЕРІ	162
3.1. Впровадження інституту медіації для досудового врегулювання спору в адміністративному судочинстві для захисту прав і свобод громадян.....	162

3.2. Адаптація адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів та практичного застосування рішень Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві.....	182
3.3. Усунення механізмів неправового впливу на дії та рішення адміністративних судів.....	201
Висновки до третього розділу.....	224
ВИСНОВКИ.....	229
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	235
ДОДАТКИ.....	281

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- БК України – Бюджетний кодекс України
- ВККС – Вища кваліфікаційна комісія суддів
- ВП ВС – Велика Палата Верховного Суду
- ВРП – Вища рада правосуддя
- ВС – Верховний Суд
- ДСА України – Державна судова адміністрація України
- ЄАП – Європейський адміністративний простір
- ЄС – Європейський Союз
- ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини
- КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України
- КЗпП України – Кодекс законів про працю України
- Конвенція – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод
- КК України – Кримінальний кодекс України
- КСУ – Конституційний Суд України
- ОБСЄ - Організація з безпеки і співробітництва в Європі
- ООН – Організація Об'єднаних Націй
- США – Сполучені Штати Америки
- ФРН – Федеративна Республіка Німеччина

ВСТУП

Актуальність теми. Побудова України як правової, демократичної держави та входження її до європейської спільноти передбачають наявність ефективного механізму захисту прав і свобод людини, забезпечення гарантій суб'єктивних прав громадян у правовідносинах з органами публічної влади, одним із елементів якого є дієва та відповідальна система адміністративної юстиції, яка за допомогою судової практики забезпечує законність діяльності органів публічного управління і, таким чином, сприяє зміцненню правопорядку в державі. Завдяки діяльності адміністративної юстиції здійснюється судовий контроль за публічною владою як гарантія публічних інтересів, окремий громадянин має можливість реалізувати свої права стосовно органів публічної влади шляхом оскарження їх неправомірних рішень, дій чи бездіяльності, що відповідає положенням ст. 55 Основного Закону України.

Практичний досвід функціонування в Україні адміністративних судів виявив низку проблем, пов'язаних із забезпеченням законності у сфері виконавчої влади. Велика кількість соціальних, податкових та інших спорів громадян з державою свідчить про недосконалість механізмів розв'язання цих проблем у органах публічної влади, що обумовлює необхідність вироблення теоретичних основ для формування ефективного та демократичного механізму вирішення публічно-правових спорів між фізичними і юридичними особами та суб'єктами владних повноважень у сфері публічного управління за допомогою публічно-правових механізмів, запровадження яких є одним із етапів входження України до спільноти демократичних, соціальних, правових держав.

У науковій літературі питання створення правової держави та діяльності органів судової влади для її формування досліджували такі науковці, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Ю. Битяк, О. Іванов, Р. Куйбіда, О. Пасенюк, М. Смокович, В. Стефанюк, О. Ходаковський та інші.

Проблемам створення інституту адміністративної юстиції та його розвитку для захисту прав і свобод громадян, забезпечення законності у діяльності публічної влади присвячені роботи таких авторів, як: Ю. Бітяк, А. Денисова, Н. Діденко, М. Іншин, Н. Орлова, Ю. Полянський, А. Рачинський, В. Решота, С. Стеценко, В. Сиченко, М. Цуркан, В. Щавинський та інші.

Питання адаптації адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів та практичного застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві досліджувалися І. Коліушко, А. Олійник та ін.

Разом з тим на сучасному етапі здійснення судової та адміністративної реформ дослідження розвитку адміністративної юстиції в системі публічної влади для забезпечення законності, здійснення правосуддя у публічно-правовій сфері, захисту прав і свобод громадян потребує подальшого наукового обґрунтування, що зумовило мету та завдання дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконана відповідно до тематики досліджень ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України «Трансформація публічного управління розвитком соціального, економічного, політичного та людського потенціалів суспільства і держави» (державний реєстраційний номер 0120U105398), у межах якої автором були проаналізовані проблеми адміністративної юстиції у світлі судової реформи, актуальні проблеми захисту прав, свобод та інтересів громадян у публічно-правовій сфері.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є теоретичне обґрунтування розвитку адміністративної юстиції в системі публічної влади для забезпечення законності, здійснення правосуддя у публічно-правовій сфері, захисту прав і свобод громадян, розробка практичних рекомендацій для удосконалення діяльності адміністративної юстиції у цій сфері.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі *завдання*:

– обґрунтувати науково-методичні засади адміністративної юстиції в системі публічної влади як складової адміністративної та судової реформ в Україні;

– визначити принципи і функції адміністративної юстиції у забезпеченні законності в публічному управлінні;

– дослідити зарубіжний досвід організації адміністративної юстиції та обґрунтувати можливості його адаптації в Україні;

– проаналізувати нормативно-правове регулювання організації та функціонування адміністративного судочинства у контролі за законністю діяльності публічної адміністрації;

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

– обґрунтувати впровадження інституту медіації для досудового врегулювання спору в адміністративному судочинстві для захисту прав і свобод громадян;

– запропонувати шляхи адаптації адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів та практичного застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві;

– розробити практичні рекомендації щодо удосконалення адміністративного судочинства для забезпечення законності в публічному управлінні, захисту прав і свобод громадян, визначити шляхи усунення механізмів неправового впливу на дії та рішення адміністративних судів.

Об'єкт дослідження – управління та регулювання діяльності органів і установ публічної влади.

Предмет дослідження – розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади в процесі адміністративної та судової реформ.

Методи дослідження. Теоретичну та методологічну основу дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених, які охоплюють широкий спектр питань щодо розвитку адміністративної юстиції в системі публічної влади, здійснення правосуддя у публічно-правовій сфері, захисту прав і свобод громадян засобами адміністративного судочинства.

Для досягнення поставленої мети в роботі застосовано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів: аналіз, синтез, узагальнення, абстрактно-логічний метод (для визначення сутності та співвідношення основних теоретичних понять і категорій), системний підхід (для визначення умов та напрямів удосконалення адміністративної юстиції), порівняльний (для імплементації зарубіжного досвіду в Україні), структурно-функціональний (для визначення функцій адміністративної юстиції) тощо.

Інформаційною й емпіричною базою дослідження є нормативні документи, судова практика, статистичні й соціологічні дані, матеріали, опубліковані в періодичних виданнях і мережі Інтернет.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в теоретичному обґрунтуванні розвитку адміністративної юстиції в системі публічної влади для забезпечення законності, здійснення правосуддя у публічно-правовій сфері, захисту прав і свобод громадян, розробці практичних рекомендацій для удосконалення діяльності адміністративної юстиції у цій сфері.

Це дало змогу сформулювати низку концептуальних і прикладних положень, які вирізняються науковою новизною та мають теоретичне і практичне значення, зокрема:

вперше:

обґрунтовано науково-методичні засади розвитку адміністративної юстиції в процесі адміністративної та судової реформ, 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; забезпечення збалансованості приватно-правових та публічних інтересів та, з урахуванням такого балансу, захисту прав та інтересів людини і громадянина у публічно-правовій сфері; підвищення професійності та доброчесності суддів;

запропоновано впровадження інституту медіації для досудового врегулювання спору в адміністративному судочинстві для захисту прав і свобод громадян, що забезпечує швидке вирішення 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 у більш гнучкий спосіб з урахуванням інтересів усіх учасників; надає можливість розвантажити судову систему та залишити судам адміністративної юрисдикції час для розгляду та вирішення більш серйозних та складніших публічно-правових спорів;

удосконалено:

класифікацію принципів адміністративної юстиції щодо забезпечення законності у сфері публічного управління, відповідно до якої запропоновано розмежувати принципи 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; незалежність суддів тощо; 2) принципи здійснення адміністративного судочинства, які визначають засади адміністративного судочинства і 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; суддівського самоврядування на всіх рівнях судової системи;

функції адміністративної юстиції, до яких зараховано: захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина у правовідносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, охорону 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);

нормативно-правове регулювання організації та функціонування адміністративного судочинства шляхом подальшої імплементації європейських стандартів організації й 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;

набули подальшого розвитку:

узагальнення зарубіжного досвіду організації та функціонування системи адміністративної юстиції та обґрунтування адаптації в Україні

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 та врегулювання процедури позасудового врегулювання публічно-правових спорів; розширення системи квазісудових органів при відповідних органах виконавчої влади, на які покладатиметься розгляд скарг на рішення такого органу;

особливості розгляду в адміністративному судочинстві справ з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян, які стосуються необхідності обмеження втручання адміністративного суду у здійснення дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень; 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; оптимального поєднання у прийнятті рішення приватного та суспільного інтересу та вирішення проблемних питань, що виникають під час розгляду спорів у сфері публічної служби в адміністративних судах, для чого пропонується: оновити узагальнення судової практики у спорах, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби; узагальнити судову практику про відшкодування моральної та матеріальної шкоди у цій категорії справ; чітко визначити, на які категорії спорів, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби, поширюється юрисдикція адміністративних судів;

шляхи адаптації адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів та практичного застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві, які полягають у розвитку 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; забезпеченні поступового переходу на систему електронного судочинства; запровадженні системи

періодичного оцінювання суддів; встановлення чітких критеріїв оцінювання кандидатів на посаду судді на законодавчому рівні; вирішенні проблем належного фінансування на виконання державою своїх зобов'язань, що впливають із судових рішень ЄСПЛ, запровадженні інституту колективної відповідальності та ін.;

рекомендації щодо удосконалення адміністративного судочинства, що передбачають, зокрема, усунення механізмів неправового впливу на суддів адміністративних судів, а саме: удосконалення механізму забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування; закріплення обов'язковості врахування Верховною Радою України зауважень і пропозицій, які надаються Радою суддів України щодо законопроектів, які стосуються діяльності судів, включаючи законопроекти про державний бюджет на відповідний рік; закріплення в БК України та Законі України «Про судоустрій і статус суддів» гарантованого фінансування оплати праці суддів та працівників апарату судів за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України.

Практичне значення одержаних результатів. Одержані наукові результати знайшли практичне впровадження у діяльності Державної судової адміністрації України (акт від 30.08.2021), Директорату правосуддя та кримінальної юстиції Міністерства юстиції України (довідка від 26.07.2021 № 33979/11.3/-21), навчальному і науковому процесі Національної школи суддів України (акт від 02.08.2021), діяльності Київського окружного адміністративного суду (акт від 08.09.2021), Відділу з питань запобігання корупції Апарату Верховної Ради України (довідка від 26.06.2021), науковій діяльності Науково-дослідного інституту фіскальної політики Університету Державної фіскальної служби України (довідка від 31.08.2021 №2117/01-23), навчальному процесі Національного університету «Одеська юридична академія» (акт від 20.09.2021 № 1302-45) (див. додаток А).

Апробація матеріалів дисертації. Основні результати і висновки дисертації обговорювались на таких науково-комунікативних заходах:

I Всеукраїнська заочна науково-практична конференція Україна-ЄС «Проблеми наукової та галузевої інтеграції» (м. Харків, 21-22 грудня 2018 року), Всеукраїнська науково-практична конференція «Процеси формування в Україні громадянського суспільства та політичної нації» (м. Маріуполь, 26 квітня 2019 року), IV Всеукраїнська заочна науково-практична конференція «Україна-ЄС: Проблеми наукової та галузевої інтеграції» (м. Харків, 06-07 грудня 2019 року), Всеукраїнська науково-практична конференція здобувачів вищої освіти і молодих учених «НАУКА І МОЛОДЬ – 2020: Пріоритетні напрями глобалізаційних змін» (м. Київ, 14 травня 2020 року), II Міжнародна науково-практична інтернет-конференція «Інтеграція освіти, науки та бізнесу в сучасному середовищі: літні диспути» (м. Дніпро, 17-18 серпня 2020 року), XI Всеукраїнська заочна науково-практична конференція «Національні наукові обрії: проблеми, перспективи, новації» (м. Харків, 13-14 листопада 2020 року), VIII Міжнародна науково-практична інтернет-конференція «Актуальні проблеми менеджменту, фінансів та публічного управління в сучасних глобалізаційних процесах» (м. Ірпінь, 18 березня 2021 року).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійно виконаною науковою працею. Всі наукові результати і науково-практичні рекомендації, отримані під час дослідження та наведені у роботі, є авторським надбанням, відображають авторський підхід до вирішення проблеми. З наукових праць, що були опубліковані у співавторстві, в дисертаційному дослідженні використані лише ті ідеї, які є результатом особистої роботи автора. Особистий внесок автора деталізований у списку опублікованих праць.

Публікації. Основні положення та наукові результати дисертаційної роботи викладено в 13 наукових публікаціях, з них: 4 статті в наукових фахових виданнях із державного управління; 1 публікація у зарубіжному науковому періодичному виданні; 8 – у матеріалах науково-комунікативних заходів.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації налічує 292 сторінки. Обсяг основного тексту становить 234 сторінки, список використаних джерел містить 393 найменування (на 46 сторінках). Матеріали дисертації вміщують 1 рисунок, 1 таблицю та 3 додатки, які наведено на 11 сторінках.

РОЗДІЛ 1

НАУКОВО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1. Становлення та розвиток адміністративної юстиції як складової адміністративної та судової реформ в Україні

Відповідно до конституційного принципу влада в Україні ґрунтується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1]. З урахуванням цього принципу їх взаємодія забезпечує формування правової держави, ознаками якої є: верховенство права, розподіл влади, наявність ефективних механізмів забезпечення законності, функціонування незалежного суду.

Виходячи із завдання побудови правової держави в Україні, наразі нагальним питанням є проведення судової та адміністративної реформ, що матиме вплив на систему публічного управління в країні, посилення законності та верховенства права, удосконалення діяльності публічної влади.

Важливим аспектом цього процесу є розвиток адміністративної юстиції як складової судової гілки влади та органу, який здійснює судовий контроль за діяльністю органів виконавчої влади й забезпечує захист прав і свобод громадян.

При цьому важливе значення для досягнення проблемних питань розвитку адміністративної юстиції як складової судової та адміністративної реформ має розуміння суті поняття «адміністративна юстиція».

Окремі питання діяльності органів судової влади, у тому числі деякі аспекти публічного управління, досліджували такі науковці, як: В. І. Андрейцев [2], О. І. Безпалова [3], Р. О. Куйбіда [4], І. В. Назаров [5], Г. Я. Наконечна [6], Н. А. Олефіренко [7], А. Й. Присяжнюк [8], В. В. Решота [9], А. В. Руденко [10], Т. В. Стус-Духнич [11], О. В. Цельєв [12], Ю. Ю. Чуприна [13], І. В. Шруба [14] та ін. Крім того, комплексні наукові

роботи, присвячені питанням публічного управління, належать таким вченим, як: О. В. Алейнікова [15], Р. В. Войтович та П. В. Ворона [16], Н. Г. Діденко [17], О. Ю. Дудченко [18], Р. С. Мельник [19], Ю. В. Ковбасюк, Є. Г. Карташов [20], С. А. Романюк, О. Ю. Оболенський [21], В. С. Загорський, А. В. Ліпенцев [22], Н. С. Орлова [23], В. В. Сиченко [24], С. Чернов, В. Воронкова, В. Банах [25] та ін.

Передусім варто зауважити, що становлення та розвиток адміністративної юстиції пов'язані з процесом відокремлення публічного та приватного права, що зумовило потребу в окремому органі, який би здійснював нагляд за функціонуванням влади та дотриманням нею положень публічного права [26].

В історичній ретроспективі поняття «адміністративна юстиція» з'явилося у Великій Радянській Енциклопедії 1926 року. Таке визначення цього інституту зводилось до того, що адміністративний суд вирішує лише одне питання – про правомірність акта управління. У цій же статті було підкреслено, що значення адміністративної юстиції явно перебільшується буржуазною наукою, і зазначено, що в СРСР інститути адміністративної юстиції існують у формі прокурорського нагляду за законністю актів управління [27, с. 98].

Тобто у період перших офіційних згадок поняття «адміністративна юстиція» жодним чином не пов'язувалось із системою судочинства. Такий зв'язок, як вважають деякі науковці, з'являється вже у період після оголошення незалежності України, а саме – після утворення системи адміністративних судів та прийняття першої редакції КАС України у 2005 р.

Однак відповідно до інших наукових досліджень такий зв'язок у 2005 році було лише поновлено, оскільки виникнення системи адміністративних судів безпосередньо пов'язане з Австро-Угорською та Російською імперіями у зв'язку з тим, що значна частина українських земель входила до їх складу. Зокрема, як зазначає Є. В. Чаку, у 1917 році Тимчасовим урядом було створено Особливу комісію з складання проєктів основних

законів. Як зазначає науковець, уже згодом з'явився проєкт закону про адміністративні суди, який було ухвалено у тому ж році, а 30 травня 1917 року було видано Положення про адміністративну юстицію [28, с. 803].

При цьому варто зауважити, що в незалежній Україні система адміністративних судів була утворена з набуттям чинності КАС України 2005 року, що стало першим кроком на шляху розбудови системи судів адміністративної юрисдикції. Однак процес оформлення та становлення судової адміністративної юстиції триває і досі.

Повертаючись до питання щодо визначення поняття «адміністративна юстиція», слід зазначити, що КАС України не визначає та не оперує цим поняттям, однак у науковому обігу воно є досить поширеним. Натомість в КАС України вжито поняття «адміністративний суд», «адміністративна справа», «адміністративна юрисдикція» тощо.

Визначаючи співвідношення цих понять, Т. О. Кравчук дійшов висновку, що адміністративну юстицію не слід розглядати окремо від адміністративного судочинства: процесуальною складовою адміністративної юстиції є адміністративне судочинство – урегульована законом діяльність адміністративних судів стосовно розгляду й вирішення адміністративних справ [29, с. 16].

З цього приводу слід погодитись з думкою Я. Сідей стосовно того, що застосовуючи вузький підхід до розуміння поняття адміністративної юстиції, необхідно виходити з того, що до останньої віднесено лише судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, а отже, адміністративна юстиція є виключно судовою діяльністю. У такому розумінні наголос зроблено на розумінні терміна «justitia» як «правосуддя», яке відповідно до положень сучасної правової доктрини здійснюється виключно судами [30, с. 197].

В цілому погоджуючись з науковцем, зазначимо, що поняття «адміністративна юстиція» охоплює всі аспекти організації та функціонування системи адміністративних судів в Україні, включаючи процесуальні засади

здійснення адміністративного судочинства, конституційні засади утворення та ліквідації адміністративних судів, призначення та звільнення суддів тощо.

На думку В. В. Решоти, адміністративну юстицію можна розглядати як систему спеціально створених судових та квазісудових органів із вирішення та розгляду за спеціально встановленою процедурою адміністративних спорів щодо незаконності актів, дій чи бездіяльності адміністративних органів, що порушують суб'єктивні права фізичних чи законні інтереси юридичних осіб [31, с. 209].

Досліджуючи період до утворення в Україні адміністративних судів, В. М. Кравчук доходить висновку, що поняття «адміністративна юрисдикція» ототожнювалось з розглядом справ про адміністративні правопорушення. Однак наразі – це юрисдикція (судова компетенція) загальних судів, а справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи) нерозривно пов'язані лише з діяльністю адміністративних судів і не стосуються ніяких інших органів [32, с. 2].

Аргументуючи цю точку зору, можна навести непоодинокі приклади вживання поняття «адміністративна юрисдикція» у законодавстві України, і передусім – у КАС України. Зокрема, глава 2 цього Кодексу має назву «Адміністративна юрисдикція», яка визначає предметну, інстанційну та територіальну юрисдикції у межах особливої категорії справ, що складають адміністративну юрисдикцію. Отже, законодавець чітко визначив, що правова природа адміністративної юрисдикції полягає у її безпосередньому та виключному відношенні до адміністративного судочинства [26].

У свою чергу, В. Д. Кіреєв вважає, що адміністративну юрисдикцію можна розглядати у таких значеннях: 1) систему спеціалізованих судів, які здійснюють контроль дотримання законності в сфері державного управління; 2) особливий процесуальний порядок вирішення адміністративно-правових спорів між громадянами або організацією, з однієї сторони, та органом державного управління – з іншої [33, с. 289].

Дійсно, було б помилковим зводити поняття «адміністративна юстиція» виключно до системи судів, що спеціалізуються на розгляді публічно-правових спорів, оскільки, крім судового порядку вирішення таких спорів, існує й позасудовий. Позаяк, органи, уповноважені розглядати такі спори, можна віднести до органів адміністративної юстиції.

Характерно те, що деякі науковці пропонують більш розгорнуте розуміння поняття «адміністративна юстиція». Приміром, О. Д. Тихомиров та О. С. Гусарева виокремлюють три основних підходи до розуміння адміністративної юрисдикції, а саме: а) процесуальний, відповідно до якого адміністративна юстиція визначається як особливий порядок вирішення спорів або як вид судочинства; б) інституційний, при якому адміністративна юстиція характеризується як система спеціалізованих судів; в) функціональний, де акцент робиться на здійсненні державою функції захисту прав та свобод громадян [34, с. 49].

Р. Куйбіда, досліджуючи поняття адміністративної юстиції, дійшов висновку про те, що це поняття охоплює: 1) спеціальні процедури вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими державними вповноваженими установами; 2) незалежну судову владу, спрямовану на вирішення суперечок між громадянами та органами управління; 3) не лише особливий вид судових процесів, а й систему спеціалізованих судів чи спеціалізованих судових управлінь, які керують адміністративним правосуддям [35, с. 26].

В аспекті публічного управління та європейської інтеграції, що триває наразі в Україні, особливо важливе значення має дослідження адміністративної юстиції у другому аспекті, оскільки тільки незалежна судова влада, у системі якої функціонують адміністративні суди, спроможна забезпечити ефективний захист прав, свобод та інтересів суб'єктів приватного права у правовідносинах із суб'єктами публічного права.

Деякі науковці також зауважують, що адміністративну юстицію слід розуміти як систему спеціально створених судових та квазісудових органів для

вирішення та розгляду адміністративних спорів у спеціально встановленому порядку щодо законності рішень, дій чи бездіяльності органів державного управління, їх посадових осіб в аспекті дотримання прав, свобод та інтересів фізичних або юридичних осіб у сфері публічних правовідносин [36, с. 30].

Адміністративну юстицію, на думку Ю. О. Кравцова, слід розглядати як особливий вид правосуддя, метою якого є розгляд скарг громадян, громадських об'єднань, інших фізичних та юридичних осіб на протиправні дії чи бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, якими позивачам завдано матеріальних чи моральних збитків [37].

Аналіз наведених наукових підходів до розуміння поняття «адміністративна юстиція» дає підстави стверджувати, що дане поняття розкривається головним чином, як функціонування спеціально утворених державних органів (інституційний аспект), які вирішують спори у сфері публічно-правових відносин (функціональний аспект) у спеціальному порядку, визначеному законом (процесуальний аспект). Звичайно, не можна заперечувати існування в Україні інших, крім судових, органів (так званих квазісудових), які уповноважені розглядати спори між особою та державою (наприклад, Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Міністерства юстиції України, Колегія з розгляду скарг Антимонопольного комітету України тощо). Разом з тим, зважаючи на специфіку публічно-правових спорів, їх особливий правовий характер, саме судовий спосіб вирішення таких спорів слід вважати найбільш ефективним.

З цього приводу варто погодитись з думкою деяких науковців, які зазначають, що запровадження адміністративного судочинства спричинене природою публічно-правових спорів, де громадянину протистоїть потужний адміністративний апарат. Відтак, на думку вчених, адміністративне судочинство визнається одним із перспективних і дієвих механізмів захисту

громадян від свавілля органів державної влади й місцевого самоврядування [38, с. 88].

Цікава думка була висловлена науковцями Ю. Ю. Пустовіт, О. В. Запотоцькою та В. О. Тімашовим, які дійшли висновку, що основними причинами запровадження адміністративного судочинства в Українській державі стали: 1) недостатня кількість фахівців серед суддів, які здійснюють свою діяльність у сфері адміністративної юрисдикції; 2) збільшення кількості адміністративних спорів серед загальної чисельності судових справ; 3) необхідність посилення гарантій та засобів захисту прав людини від свавілля з боку органів публічної влади; 4) територіальна прив'язаність юрисдикції судів до адміністративно-територіального устрою держави, яка дає можливість чиновницькому апарату певною мірою впливати на суддів; 5) відсутність належної та ефективної процедури судового вирішення справ, яка б урахувала специфіку публічно-правових відносин [39, с. 100].

У цьому аспекті важливо зауважити, що розвиток адміністративної юстиції є невід'ємною складовою судової та адміністративної реформ, оскільки, з однієї сторони, система адміністративних судів входить до єдиної судової системи України, позаяк усі зміни, що відбуваються в останній мають безпосереднє відношення до адміністративної юстиції. З іншої сторони, адміністративна реформа також зачіпає деякі аспекти організації та функціонування адміністративної юстиції з огляду на те, що зміщуються акценти та цінності державного управління, які мають враховуватися під час здійснення адміністративного судочинства. Тобто, якщо судова реформа справляє вплив на спосіб організації, принципи функціонування, порядок управління судовою системою, то адміністративна реформа – власне на підходи до вирішення публічно-правових спорів.

Побіжно торкнемось питання реалізації реформи адміністративної юстиції в Україні.

Як зазначає В. В. Решота, інститут адміністративної юстиції в Україні пройшов довгий шлях свого становлення та, починаючи з другої половини

XIX століття, на території України відбулось значне зацікавлення проблемами адміністративної юстиції, активно формувались квазісудові утворення у вигляді судово-адміністративних органів з вирішення спорів у сфері державного управління. Проте відсутність державної незалежності, заперечення радянською владою адміністративної юстиції та інші об'єктивні причини унеможлилювали створення цього демократичного інституту [40, с. 127].

Судова реформа в незалежній Україні розпочалася із затвердження у 1992 році Верховною Радою України Постанови «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» [41]. У цьому документі зазначалося, що суди не завжди надійно охороняли права і свободи людини, були інструментом командно-адміністративної системи. Наголошувалось, що суд не мав влади, а влада безконтрольно користувалась судом. У зв'язку з цим метою судово-правової реформи та формування незалежної судової влади стало створення нового законодавства, перебудова судової системи, вдосконалення форм судочинства [41].

Як зазначає І. Є. Туркіна, серйозною проблемою на цьому етапі формування судової влади було організаційне забезпечення діяльності судів, яким до прийняття Конституції займалася виконавча гілка влади [42, с. 31].

Початковий період тривав до прийняття Конституції 1996 року, після чого розпочався черговий етап судової реформи у сфері організації та функціонування судової системи України. Прийняття Конституції України [1] зумовило закріплення конституційно-правового статусу судової влади, наділення її незалежністю, а також визначення інших засадничих принципів здійснення правосуддя, деякі з яких зберегли свою актуальність (законність, гласність тощо).

Характерно, що вже у ст. 55 першої редакції Основного Закону закріплювалось право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Разом з тим у судовій системі адміністративні суди ще не

були утворені, а отже, виконання функцій у сфері здійснення судового захисту прав та інтересів осіб у правовідносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування покладалось на відповідні місцеві суди, що займали першу ланку у судовій системі.

Подальші становлення та розвиток судової влади відбувалися у нерозривному зв'язку з державотворчими процесами, які мали місце в Україні, зокрема: формування нової правової бази, у тому числі процесуального законодавства, утворення нового державного апарату та удосконалення системи державного управління системою судів тощо.

Результатом вказаних реформаційних змін стало утворення Державної судової адміністрації України відповідно до Указу Президента України від 29 серпня 2002 року № 780/2002 [43] та ст. 125 нового Закону України «Про судоустрій України» [44].

Утворення Державної судової адміністрації України стало важливим кроком на шляху розбудови незалежної судової влади, оскільки цей орган від самого початку позиціонувався як орган, приналежний до системи судової влади та утворений з метою здійснення керівництва діяльністю апаратами судів. Тобто фактично Державна судова адміністрація, виконуючи державно-управлінські функції, притаманні головним чином органам виконавчої влади, тим не менш, належить до системи судової влади.

Крім того, внаслідок проведення низки реформ у період 2002-2008 рр. було утворено систему спеціалізованих судів, у тому числі адміністративних, ліквідовано військові суди, сформовано органи державного управління у сфері здійснення правосуддя, удосконалено систему суддівського самоврядування.

Подальше реформування судової системи та органів управління судової влади здійснювалось у напрямі узгодження національних норм та стандартів у цій сфері зі стандартами Європейського Союзу (далі – ЄС).

Так, з цією метою було видано Указ Президента України «Про затвердження Концепції вдосконалення судівництва», у якому

проголошувався курс на утвердження в Україні справедливого суду згідно з європейськими стандартами. Зокрема, зазначалось, що подальший розвиток в Україні правосуддя має бути спрямований на утвердження верховенства права через забезпечення: справедливої судової процедури; доступності правосуддя; юридичної визначеності; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів; ефективності судового захисту; однаковості судової практики й відкритості судових рішень [45].

Підсумки перших етапів судової реформи було відображено у доповіді Центру політико-правових реформ «Про судову систему і судову реформу». Одним із недоліків системи управління судовою системою було визначено, що розмите формулювання повноваження «організаційне керівництво діяльністю суду», яке покладалось на голів апаратів, давало можливість головам судів розподіляти справи, формувати колегії суддів для розгляду справ, впливати на добір і кар'єру суддів, вирішувати питання про розподіл квартир для них, затверджувати графік відпусток тощо [46, с. 27].

Незважаючи на окремі позитивні досягнення в реалізації концепції, повністю реалізувати поставлене завдання не вдалося внаслідок різних причин, серед яких, зокрема: високий рівень корупції як серед суддів, так і серед представників інших гілок влади, політичний тиск з боку органів державної влади на судову систему, перевантаження останньої тощо. Все це призвело до критичного зниження рівня довіри населення до судової влади.

Так, у 2013 році Українським центром економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова проведено дослідження щодо рівня довіри громадян різним державним та суспільним інститутам. Результати цього дослідження показали, що найнижчий рівень довіри спостерігається саме до судової влади – біля 50% респондентів вважали, що в судовій владі все охоплено корупцією і ще 36% – що корупція є досить поширеною у цій сфері, тобто загалом більше 85% опитаних висловили недовіру судовій владі [47, с. 71].

Як наслідок, у 2014 році ситуація у сфері демократії у нашій державі зазнала гострої кризи, що призвело до Революції Гідності та в подальшому – до зміни влади, підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію України з ЄС) [48], та проведення реформ у багатьох сферах суспільного життя, зокрема й у сфері правосуддя.

Сучасний етап трансформації державної політики у сфері судочинства розпочався із затвердження Стратегічного плану розвитку судової влади України на 2013-2015 рр. [49]. Нагальними завданнями, які стоять перед судовою владою України в цьому аспекті, були визнані такі:

1) визначення показників ефективності роботи суду, відображення їх у статистичній звітності, проведення аналізу процедури діловодства, описання процесів та порядку роботи з документами;

2) забезпечення відповідності програмного забезпечення удосконаленим процедурам роботи з документами та забезпечення інтеграції програмних продуктів, які використовуються в судовій системі;

3) розробка Плану інформатизації судів, який визначив би принципи, стандарти, часові рамки та бюджетні розрахунки, які необхідні для функціонування єдиної судової інформаційної системи [49, с. 10] тощо.

Між тим, уже в перші роки здійснення судової реформи на поточному етапі виникли деякі проблемні моменти, які позначаються на якості правосуддя, призводять до того, що очікування суспільства не виправдовуються, відповідно, ефективність судової реформи ставиться під сумнів. Особливо складними перші кроки щодо модернізації судової системи виявилися в адміністративній юстиції.

Досліджуючи питання реалізації сучасного етапу судової реформи, варто звернутися до передумов та причин, які зумовили необхідність у здійсненні чергового реформування судової системи.

З цього приводу слід зазначити, що реформі, яка розпочалася 2014-2015 рр., передував досить складний з точки зору державотворення та політико-правових процесів етап судової реформи, який був розпочатий Указом Президента України від 24 березня 2010 року, відповідно до якого було утворено Робочу групу з питань судової реформи та поставлено завдання підготувати пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання питань судоустрою, судочинства і статусу суддів та подати їх у місячний строк Президентові України для внесення на розгляд Верховної Ради України в установленому порядку [50]. Результатом роботи цієї групи стало внесення на розгляд Верховної Ради України та подальше прийняття Закону «Про судоустрій і статус суддів» 2010 р. [51].

Однак, як зазначено Українським центром економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова, багато політиків, експертів, представників судової влади висловлювали сумніви в офіційно задекларованих цілях і завданнях реформи, називаючи їх «димовою завісою» та вказуючи на зовсім іншу спрямованість реформаторських зусиль [52, с. 18].

Наприклад, Р. О. Куйбіда назвав цей етап «реформою з прихованою метою». Науковець зазначив, що насправді (на відміну від задекларованих цілей) Закон 2010 р. створив потужні важелі для політичного тиску на суддів. Незважаючи на формальне обмеження участі Президента і Парламенту у формуванні суддівського корпусу, центр ухвалення рішень змістився до підконтрольних політичній владі Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Так, Вища рада юстиції, яка перебуває під сильним політичним впливом, здобула значні можливості щодо добору і звільнення суддів, призначення голів судів та їхніх заступників [53]. Крім того, в положеннях Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 р. не були враховані деякі пропозиції та вимоги самих суддів, висловлені на VIII З'їзді суддів в Заяві «Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні» в 2007 р. [54]. Зокрема: судами касаційної інстанції ставали вищі спеціалізовані суди (а не Верховний Суд України); у формуванні

Вищої ради юстиції приймали участь не тільки судді, але і Верховна Рада України, Президент України тощо.

Крім того, як зазначають деякі науковці, було досягнуто повного контролю над суддівським самоврядуванням. З'їзд суддів відбувався за задалегідь розробленим сценарієм, без особливих обговорень і дискусій, наперед заготовані рішення приймалися майже однотайно. Ключові кадрові органи в судовій системі – Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) і Вища рада юстиції (ВРЮ) погоджували ключові рішення з оточенням Януковича або ж виконували доручення. Іншим важелем впливу на суддів була Генеральна прокуратура [55, с. 6].

Тож, як вбачається з наслідків, які мали місце у результаті здійснення попереднього етапу судової реформи, завданням її чергового етапу стало передусім виправлення помилок та недоліків минулого, приведення організації системи правосуддя у відповідність до вимог та стандартів ЄС.

Так, одним із напрямів співробітництва в Угоді про асоціацію з ЄС визначено співробітництво щодо посилення судової влади, гарантування її незалежності й неупередженості, підвищення її ефективності та протидію корупції.

У 2015 році Указом Президента України затверджено Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки [56] (втратив чинність на підставі Указу Президента України від 11.06.2021 № 231/2021 «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки» [57]). На її виконання було розроблено та прийнято низку законів: 2 червня 2016 року Закон про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя [58], новий закон України «Про судоустрій і статус суддів» [59] та нову редакцію процесуальних кодексів – Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського процесуального, Цивільного процесуального та Кримінального процесуального кодексів України [60].

Перед визначенням основних проблем реалізації судової реформи в адміністративній юстиції побіжно зупинимось на головних змінах, що відбулися у судовій системі.

1. Формування трирівневої судової системи, тобто ліквідація вищих спеціалізованих судів – Вищого адміністративного суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ, Вищого господарського суду України. Єдиним судом касаційної інстанції стає Верховний Суд. При цьому передбачалося створення Вищого антикорупційного суду та Вищого суду з питань інтелектуальної власності, які будуть діяти як суди першої інстанції. Слід зазначити, що така вимога неодноразово висувалась Венеціанською комісією до судоустрою України, оскільки це відповідає стандартам ЄС.

2. Безстрокове призначення суддів, що спрямоване передусім на забезпечення реалізації основних гарантій незалежності судової влади, уникнення політичного та іншого тиску на суддів.

3. Усунення від процесу добору суддів Верховної Ради України. Тепер у цьому процесі задіяні виключно Вища кваліфікаційна комісія суддів, Вища рада правосуддя, а роль Президента носить виключно церемоніальний характер, оскільки глава держави не має повноважень щодо перевірки висновків ВККС або ВРП.

4. Ліквідація абсолютності права на судовий захист, зокрема, якщо раніше юрисдикція судів поширювалась на всі правовідносини, що виникають у державі, то наразі відповідно до ст. 124 Конституції законом може бути визначено обов'язковість досудового врегулювання спору.

5. Запровадження електронного суду – у нових процесуальних кодексах передбачається поступовий перехід на електронну систему документообігу, можливість брати участь у судових засіданнях у режимі відеоконференції.

6. Вища рада правосуддя (замість Вищої ради юстиції; далі – ВРП) складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох – обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох – обирає Верховна Рада

України, двох – призначає Президент України, двох – обирає всеукраїнська конференція прокурорів; двох – обирає з'їзд адвокатів України, двох – обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ, тобто більшість членів ВРП є судьями.

Сучасний стан організації системи адміністративного судочинства в Україні представлено у додатку Б.

Аналізуючи наведені процесуальні, організаційні та функціональні зміни в управлінні системою судоустрою України, необхідно погодитись з М. Жушманом, який зауважує, що в Україні загалом закладені організаційні та правові передумови для спеціалізованого відправлення правосуддя у виконавчо-розпорядчій галузі, швидкісного та якісного розв'язання конфліктів між управлінсько-владними органами (їх посадовими особами) і громадянами [61, с. 108].

Досліджуючи питання судової реформи в аспекті державного управління, варто також навести такі адміністративні зміни, що відбулися в судочинстві, у тому числі адміністративному:

1) зміна підходу щодо строку повноважень суддів на адміністративних посадах. Так, відповідно до ст. 20 нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у суді адміністративними посадами є посади голови суду і заступника (заступників) голови суду, які обираються зборами суддів відповідного суду. При цьому встановлено, що суддя не може обіймати адміністративну посаду більше двох строків підряд та у будь-якому разі не більше строку перебування на посаді судді. Аналогічні норми містились у попередній редакції Закону. Однак, на відміну від раніше встановлених правил, строк перебування судді на адміністративній посаді збільшився на один рік і за новим законодавством становить три роки;

2) удосконалення системи формування органів організаційного забезпечення діяльності судів, зокрема Державної судової адміністрації України, апаратів судів та ін. Відповідні зміни зумовлені головним чином прийняттям нової редакції Закону України «Про державну службу» [62] та

торкнулись передусім тих працівників органів організаційного забезпечення діяльності системи судів, які мають статус державного службовця. Означеним Законом унесено чимало змін до порядку формування організаційного та управлінського корпусу органів, які входять до системи судової влади.

Так, при Вищій раді правосуддя створено Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя, яка здійснює повноваження, визначені Законом України «Про державну службу», щодо питань державної служби у системі правосуддя. Особливості проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах і установах системи правосуддя визначаються Положенням, яке затверджується ВРП за поданням Державної судової адміністрації України після консультацій з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (ч.ч. 1, 3 ст. 150 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Таким чином, обрання на вищі управлінські посади в органах системи правосуддя здійснюється спеціально утвореною Комісією з питань вищого корпусу державної служби, яка є постійно діючим органом при Вищій раді правосуддя;

3) зміна правового статусу деяких працівників апарату судів, що пов'язано з утворенням патронатної служби. На працівників цієї служби не поширюються вимоги та гарантії Закону України «Про державну службу», встановлено особливий порядок їх призначення та звільнення.

Зокрема, відповідно до ст. 92 Закону України «Про державну службу» [62] до посад патронатної служби належать посади помічників суддів, помічників і наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, посади патронатних служб в інших державних органах. Працівника патронатної служби призначають на посаду на строк повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений.

Таким чином, основна ідея утворення патронатної служби у системі судоустрою полягає у створенні більш тісної взаємодії працівника патронатної

служби та судді, зниженні ризику впливу на помічників суддів та інших працівників патронатної служби з боку вищих посадових осіб;

4) удосконалення системи фінансування судів, що сприяло посиленню фінансової самостійності судової влади. Зокрема, згідно зі ст. 148 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» запровадження окремого фінансування Вищої ради правосуддя, яка виконує функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення її діяльності;

5) затвердження нової редакції Положення про Державну судову адміністрацію України від 04 червня 2015 року № 50 [63], відповідно до якої на Державну судову адміністрацію України покладено низку нових функцій, зокрема: забезпечення впровадження електронного суду; здійснення заходів із організації обміну електронними документами між судами та іншими установами; здійснення внутрішнього контролю за використанням у судах, територіальних управліннях та юридичних особах, які належать до сфери управління ДСА України, бюджетних коштів і матеріальних ресурсів; аналіз ефективності використання бюджетних коштів їх розпорядниками нижчого рівня та одержувачами на основі поданих ними звітів в установленому законодавством порядку тощо.

Відтак, дослідження історії становлення й розвитку адміністративної юстиції дозволяє дійти висновку, що виокремлення адміністративних судів із системи судів загальної юрисдикції мало істотне підґрунтя та спрямовувалось виключно на вдосконалення системи судоустрою.

Досліджуючи розвиток адміністративної юстиції як складової судової та адміністративної реформ, доцільно визначити завдання адміністративної юстиції щодо впливу на систему публічного управління.

Зокрема, з цього приводу І. В. Шруба зазначає, що основна мета адміністративної юстиції – захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, поновлення

суб'єктивних публічних прав громадян та організацій, а також правопорядку в державі [14, с. 213].

Це свідчить про те, що об'єктивною передумовою утворення системи адміністративних судів в Україні став перехід держави на новий щабель розвитку, що зумовило потребу в утворенні системи судів, які спеціалізуються на вирішенні визначеної категорії спорів.

А. В. Петручик та А. В. Гриневич вважають, що адміністративне судочинство є необхідним і важливим елементом політичної системи будь-якої демократичної держави. Науковці наголошують, що побудова правової держави немислима без закріплення правових основ організації та здійснення адміністративного судочинства, оскільки це той фундамент, що сприяє зміцненню правопорядку в державі. Забезпечення гарантій суб'єктивних прав громадян у відносинах з адміністративними органами є обов'язком правової держави, що зумовлює потребу створення в Україні адміністративного судочинства, яке б, з одного боку, захищало суб'єктивні права громадян, а з іншого – забезпечувало законність діяльності органів влади [64, с. 79].

Необхідно погодитись з висловленою точкою зору, оскільки утворення системи судів, які спеціалізуються на розгляді та вирішенні спорів, що виникають між суб'єктами приватного права та суб'єктами публічно-владних повноважень, є важливою гарантією забезпечення збалансованості приватно-правових та публічних інтересів та, з урахуванням такого балансу, захисту прав та інтересів людини та громадянина у публічно-правовій сфері. Це, у свою чергу, зумовлює певні особливості, притаманні адміністративному судочинству у порівнянні з іншими видами судочинства.

О. В. Цельєв також зауважує, що особливості адміністративного судочинства полягають не так у тому, що призначенням адміністративних судів є розгляд спорів між органами публічної влади та пересічними громадянами, як у встановленні особливих, відмінних від інших юрисдикцій, принципів розгляду справ. Ця відмінність викликана необхідністю подолання

природної нерівності між дійсними можливостями громадянина та значно ширшими можливостями органу влади, посадової особи [12, с. 76].

З точки зору забезпечення законності у державному управлінні адміністративна юстиція є невід'ємним елементом системи зовнішнього контролю законності дій органів публічної влади та їх посадових осіб у частині прийнятих ними актів або вчинених дій (бездіяльності), які порушують передбачені законом права фізичних чи юридичних осіб, що забезпечується системою судових органів у визначеному адміністративно-процесуальному порядку. Таким чином адміністративна юстиція являє собою один із засобів обмеження виконавчої влади, а адміністративні суди – засіб реалізації принципу поділу влади, додатковий захисний механізм суб'єктивних прав і свобод громадян [37].

При цьому, як зазначив в одному із своїх досліджень голова Касаційного адміністративного суду М. І. Смокович, спірність і конфліктність функціонування виконавчої влади можуть бути пояснені такими об'єктивними умовами: 1) державне управління наявне практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства; 2) державне управління передбачає безпосереднє й оперативне вторгнення в особисті інтереси громадян; 3) в механізмі реалізації виконавчої влади задіяна найбільша кількість державних службовців; 4) у розпорядженні виконавчої влади перебуває значна кількість ресурсів і владних повноважень [65, с. 33].

Отже, вирішення конфліктних питань у сфері функціонування виконавчої влади, яке спрямоване на захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у публічних відносинах, є головним завданням адміністративної юстиції. Проте вищезазначеним роль адміністративної юстиції у сфері публічного управління не обмежується.

Характерно, що у зарубіжній доктрині публічного управління наголошується на тому, що запровадження адміністративної юстиції стало причиною зміщення пріоритетів у співвідношенні держави та особистості на користь останньої, що потребувало впровадження адекватних новим потребам

суспільства механізмів захисту прав і свобод громадян. При цьому найбільш ефективною формою такого захисту виявилась саме судова процесуальна форма, впровадження якої стало важливою гарантією забезпечення законності у сфері публічного управління та одним із етапів входження будь-якої держави, що пішла шляхом утворення системи адміністративних судів, до спільноти демократичних, правових, соціальних держав [66, с. 10].

Також зарубіжні науковці наголошують на тому, що важливою функцією адміністративних судів у сфері впливу на публічне управління є здійснення судового контролю за законністю діяльності державних органів, передусім органів виконавчої влади. Соціально-правова функція адміністративної юстиції виражається у прийнятті рішень, спрямованих на врівноваження інтересів особи з інтересами інших сторін та/або із суспільними інтересами. Як вважають науковці, судовий контроль реалізується адміністративними судами передусім з метою встановлення параметрів законності в діяльності публічної влади. Таким чином, справжній внесок судової адміністративної юстиції полягає у забезпеченні нормативних орієнтирів для системи публічного управління в цілому і сприянні тому, щоб така система залишалась заснованою на верховенстві права [66, с. 12, 14].

Заслуговує на увагу наукова думка про те, що, розглядаючи значення адміністративної юстиції у контексті її впливу на публічне управління, необхідно розмежовувати вузький та широкий підходи. Зокрема, у вузькому розумінні адміністративне судочинство стосується формальних систем захисту прав громадян (та інших суб'єктів приватного права), яким заподіяно шкоду протиправними діями, бездіяльністю або рішеннями державних органів. Якщо прийняти більш широкий підхід, то система адміністративного судочинства виконує «профілактичну» функцію, оскільки завдяки існуванню судового контролю забезпечується «попередження» порушень зі сторони органів влади, а також швидке поновлення порушених прав. При цьому адміністративне правосуддя є важливим до будь-якої філософії публічної влади, яка ґрунтується на соціальній справедливості, оскільки адміністративне

правосуддя є життєво важливим інструментом притягнення органів публічної влади, їх посадових осіб до відповідальності та вдосконалення такої влади таким чином, щоб вона постійно діяла в суспільних інтересах [67, с. 15].

Отже, адміністративне судочинство є запорукою того, що публічна влада ґрунтуватиметься на засадах справедливості та верховенства права. Завдання адміністративної юстиції та правосуддя полягає в ефективному захисті особи приватного права у суспільних відносинах, пов'язаних, насамперед, з публічним управлінням [68, с. 712].

Слушною також є думка С. Косінова про те, що завдяки створенню адміністративної юстиції гарантується не тільки зміцнення правопорядку в сфері управлінської діяльності, а й надається можливість окремому громадянину реалізувати свої права стосовно органів публічної влади шляхом оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності [69, с. 265].

Визначаючи сутнісне призначення адміністративної юстиції у сфері впливу на публічне управління, доречно висловився один із суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, який зазначив, що основна ідея/мета адміністративних судів полягає у захисті «малої людини» від «великої держави», в особі її численних суб'єктів владних повноважень, які володіють множинністю повноважень та механізмів владного примусу. Саме для цього в адміністративних судах передбачено низку винятків для позивача (суб'єкта приватного права): встановлено можливість використовувати в суді не адвоката як представника у малозначних спорах тощо (ч. 5 ст. 131² Конституції України); визначено незначний розмір судового збору, що рахується, як правило, не від предмету/ціни позову, а у фіксованому розмірі, а саме, 0,4 або 1 розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб (стаття 4 Закону України «Про судовий збір» [70]); закріплено принцип, який лише частково узгоджується з принципом рівності сторін та передбачає покладення на одну із сторін – відповідача (суб'єкта владних повноважень) безумовний обов'язок доводити

правомірність своїх дій, певним чином ставлячи позивача (суб'єкта приватного права) у привілейоване становище [71].

Отже, призначенням та головною метою адміністративної юстиції є вирішення спорів та конфліктних ситуацій, що виникають у правовідносинах між суб'єктами приватного права та суб'єктами публічно-владних повноважень у зв'язку зі здійсненням останніми публічних повноважень. У зв'язку з цим, сам по собі факт утворення в Україні системи адміністративних судів у результаті проведення судової та адміністративної реформ має позитивний вплив на подальше становлення України як незалежної, демократичної, соціальної та правової держави [72, с. 71-72].

Разом з тим не можна не вказати на певні перепони, що стоять на шляху ефективного завершення сучасного етапу судової реформи.

Як зазначають деякі вчені, аналіз сучасного стану розбудови в Україні адміністративних судів свідчить про існування низки проблем у цій сфері, що потребує вироблення теоретичних основ для формування ефективного і демократичного механізму розв'язання публічно-правових спорів між фізичними та юридичними особами і суб'єктами владних повноважень. Практичні проблеми сучасної адміністративної юстиції пов'язані з дійсною реалізацією права кожного оскаржувати у суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, посадових і службових осіб як гарантії реалізації конституційного принципу відповідальності держави за її діяльність перед людиною [73, с. 167].

Такими, на думку Ю. С. Шемшученка, є наступні проблеми: 1) проблема системності у реформуванні судової влади; 2) проблема судової спеціалізації; 3) проблеми формування професійного суддівського корпусу; 4) проблема судового захисту прав громадян; 5) проблема науково-правової судової експертизи; 6) проблема взаємодії юридичної науки з судовою практикою [74, с. 39-40].

Визначаючи практичні проблеми реалізації судової реформи, також варто наголосити на тому, що попри готовність суспільства та самих

працівників системи судочинства до чергового етапу судової реформи, деякі зміни виявились недостатньо продуманими. Як наслідок, процес формування нового Верховного Суду, утворення вищих спеціалізованих судів, проведення кваліфікаційного оцінювання та оновлення місцевих та апеляційних судів затягнувся, що викликало перевантаженість судової системи залишками справ, що перейшли від ліквідованих суддів. Це пов'язано передусім з тим, що під час проведення реформи функціонування судової влади не може та не повинно припинятись.

Зокрема, як свідчать статистичні дані про діяльність адміністративних судів у 2019-2020 рр. у місцевих загальних судах переважають справи зі спорів щодо забезпечення громадського порядку та безпеки (81,2%), а серед справ, які розглядали окружні адміністративні суди, справи зі спорів стосовно реалізації публічної політики у сферах зайнятості та соціального захисту громадян (45,2%). Крім того, у звітному періоді кількість розглянутих справ цієї категорії зросла на 61% порівняно з минулим роком. Упродовж 2020 року до місцевих загальних судів надійшло на розгляд 853,2 тис. справ про адміністративні правопорушення, що на 7,7 відсотка більше, ніж минулого року. Також слід зазначити, що кількість справ у адміністративних судах у 2020 р. порівняно з 2019 р. зросла на 22%, що є найбільшим показником за видами судочинства. Як наслідок, збільшилось навантаження на суддів адміністративних судів, зокрема місцевих судів, у середньому на 15% та, відповідно, залишок нерозглянутих справ у адміністративних судах усіх інстанцій зріс приблизно на 17% [75].

Наведені статистичні дані свідчать про затримку у розгляді справ в адміністративних судах, що негативно позначається на ефективності адміністративного судочинства, зниженні результативності.

Крім того, слід вказати на відставання національної судової системи у сфері запровадження електронного судочинства, яке за задумом (відповідно до нової редакції процесуальних кодексів) має повністю змінити наявну на сьогодні модель.

При цьому, за даними Центру політико-правових реформ, відсутність чіткого плану судової реформи зумовила фрагментарні, нескоординовані, суперечливі та поки що нерезультативні законодавчі кроки. Розгляд важливих законодавчих ініціатив у Верховній Раді України під впливом контрольованих олігархами народних депутатів залишається малоефективним. Складається враження, що лише спонукання міжнародних партнерів і суспільний запит змушує владу демонструвати зусилля проводити судову реформу [76].

Водночас суттєвим позитивним «проривом» респонденти вважають покращення якості та ефективності судового адміністрування: загалом з цим погоджуються 51,8% суддів. Ця частка є достатньо диференційованою за інстанційністю судів і коливається від 70,3% у судах господарської юрисдикції до 48,2% у судах цивільної юрисдикції [77, с. 9].

Отже, судова реформа, що триває у нашій державі, сприяла покращенню судової системи, наближенню її до норм та стандартів ЄС. Разом з тим у процесі проведення реформи виникли деякі проблеми, вирішення яких потребує комплексного підходу, зокрема удосконалення процесуального законодавства має супроводжуватися оновленням матеріально-правових норм.

Як правильно відзначає А. М. Білоус, судова реформа – не одномоментний акт. Це тривалий і тернистий шлях до становлення правової держави. Українська юридична система, не зважаючи на ряд істотних недоліків, робить кроки, щоб набути більш цивілізованої форми [78, с. 162].

На думку В. Б. Татаренко, реформування державної політики розвитку судової системи в Україні на сучасному етапі необхідно здійснювати в напрямі збільшення її прозорості та чіткого дотримання принципів справедливості правосуддя. Створення дієвої, незалежної, справедливої судової влади є першочерговим завданням сучасного етапу державної політики розвитку судової системи в Україні [79, с. 170].

З цього приводу принагідно згадати про «нову хвилю» судової реформи, яка започаткована прийняттям Закону України від 16 жовтня 2019 року «Про

внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» [80], положення якого спрямовані на реформування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України шляхом скорочення кількості її членів, формування нового складу комісії. Також Законом передбачено окремі зміни щодо граничної чисельності суддів Верховного Суду, проведення нового відбору до цього суду із числа чинних суддів за критеріями професійної компетентності, етики та доброчесності тощо.

Разом з тим реформи Президента України зустріли супротив зі сторони судової влади. Зокрема, Рішенням Конституційного Суду України (за конституційним поданням Верховного Суду) від 11.03.2020 № 4-р/2020 було визнано неконституційними окремі норми Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» [81], а саме: ч. 1 ст. 37 (якою зменшено граничну чисельність суддів Верховного Суду), ч. 1 ст. 94 (за якою до складу ВККС України входять дванадцять членів, які призначаються Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу), п. 3 ч. 3 ст. 135 (якою зменшено базовий розмір посадового окладу судді ВС з 75 до 55 прожиткових мінімумів) Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; пп. 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» (якими передбачена процедура зменшення кількісного складу суддів Верховного Суду) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», а також ч. 3 ст. 24 (яка визначає порядок прийняття рішень щодо суддів на спільному засіданні Вищої ради правосуддя та Комісії з питань доброчесності та етики), ст. 28¹ (щодо діяльності Комісії з питань доброчесності та етики), ч. 8 ст. 31, ч. 1 ст. 42, ч. 3 ст. 47, ч. 4 ст. 48 (щодо підстав та процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності) Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

Пріоритети подальшого реформування судової системи визначені в Указі Президента України від 11.06.2021 № 231/2021 «Про Стратегію

розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки» [57]). За цією Стратегією подальше провадження судової реформи має бути спрямоване на вирішення таких проблем:

- нездійснення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України своєї діяльності та неможливість відновлення її роботи без удосконалення законодавства;

- недобросовісність окремих суддів, працівників органів та установ судової влади, випадки толерування корупційних проявів;

- недосконалість існуючої системи місцевих судів;

- неефективність системи фінансового, матеріально-технічного та соціального забезпечення гарантій незалежності судової влади;

- недосконалість системи органів судової влади, організації їх діяльності, у тому числі щодо фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів усіх рівнів тощо.

Отже, здійснення судової реформи, зокрема у частині, що стосується формування та подальшого розвитку системи адміністративних судів, обумовлено метою запровадження найбільш ефективного та неупередженого способу вирішення справ, що виникають із публічно-правових спорів. Разом з тим успішність проведення судової реформи у досліджуваній сфері залежить, у тому числі, від деяких об'єктивних факторів.

Зокрема, заслуговує на увагу думка М. І. Смоковича, який зазначив, що перед адміністративним судочинством постають завдання, пов'язані не лише зі здійсненням основних функцій щодо захисту прав фізичних та юридичних осіб від свавілля держави, але й стосовно зміни ставлення громадян до дієвості захисту осіб від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Досягти таких цілей можна лише при злагодженій та чітко врегульованій процесуальній діяльності, що закріплена в нормативно-правових актах та побудована на принципах судочинства, результатом якої будуть забезпечення законності у сфері публічно-владних відносин і захист прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб [65, с. 34].

Крім того, відповідно до рекомендації щодо пріоритетів реформи на 2021–2022 рр. пріоритетними кроками судової реформи на найближчий час мають стати:

1. Реформа органів суддівського врядування – ВККС і ВРП, насамперед у частині процедур добору та перевірки їхніх членів з вирішальною роллю міжнародних експертів задля забезпечення доброчесності таких членів.

2. Реорганізація судових органів задля розв’язання проблеми адміністративного судочинства – створення одного окружного адміністративного суду для м. Києва та Київської області та Вищого адміністративного суду – для розгляду у першій інстанції спорів з державними органами центрального рівня.

3. Затвердження і впровадження нової Антикорупційної стратегії, яка містить актуальні заходи для утвердження доброчесності та боротьби з корупцією у судовій сфері [76].

Підсумовуючи результати проведеного у цьому підрозділі дослідження, можна зробити такі висновки.

Адміністративну юстицію необхідно розглядати у широкому та вузькому значеннях: у першому розумінні адміністративна юстиція являє собою систему судів, які є частиною єдиної судової системи України, однак які спеціалізуються на вирішенні спорів у сфері публічно-правових відносин у спеціальному порядку, визначеному законом; у широкому розумінні до системи органів адміністративної юстиції також належать органи (квазісудові), які уповноважені розглядати спори між особою та державою (наприклад, Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Міністерства юстиції України, Колегія з розгляду скарг Антимонопольного комітету України тощо). При цьому, зважаючи на специфіку публічно-правових спорів, їх особливий правовий характер, саме судовий спосіб вирішення таких спорів слід вважати найбільш ефективним.

Розвиток адміністративної юстиції є невід’ємною складовою судової та адміністративної реформ. Вплив останніх на розвиток адміністративного

судочинства виражається у наступному: 1) судова реформа спрямована на приведення основних засад, способів організації та функціонування судів, а також здійснення управління судовою системою у відповідність до вимог та стандартів ЄС, позаяк судова реформа визначає спосіб організації, принципи функціонування, порядок управління системою адміністративних судів; 2) у межах проведення адміністративної реформи відбувається зміщення акцентів та цінностей публічного управління, які мають враховуватися під час здійснення адміністративного судочинства, тобто адміністративна реформа впливає власне на підходи до вирішення публічно-правових спорів, в яких перевага надається захисту прав і свобод людини, як найвищої соціальної цінності, та суспільних інтересів, як інтересів багатьох.

Особливостями здійснення судової та адміністративної реформ в аспекті забезпечення розвитку адміністративної юстиції на сучасному етапі є: 1) значний вплив на державну політику в досліджуваній сфері міжнародних та європейських принципів та стандартів; 2) суттєва увага держави до розвитку принципів судочинства, підвищення обсягів фінансування судової влади, підвищення ролі суддів у вирішенні питань власної діяльності, в тому числі формуванні державної політики та прийнятті законодавчих актів у сфері організації та функціонування судової системи.

Значення адміністративної юстиції у контексті впливу на органи публічного управління полягає у: 1) забезпеченні ефективного захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів приватного права у правовідносинах із суб'єктами публічного права; 2) гарантуванні забезпечення збалансованості приватно-правових та публічних інтересів та, з урахуванням такого балансу, захисту прав та інтересів людини та громадянина у публічно-правовій сфері.

Основними проблемами, які постали під час реалізації сучасного етапу судової реформи, є: 1) триваюча процедура оновлення суддівського корпусу, формування нового Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів; 2) відсутність технічної та інноваційної готовності до запровадження електронного суду, технологічне відставання національної системи

електронного судочинства від подібної системи у деяких європейських країнах; 3) несформованість системи моніторингу за ефективністю здійснення судової реформи; 4) неузгодженість дій окремих гілок влади у сфері здійснення судової реформи та, як наслідок, безсистемність прийняття законів у цій сфері.

Перспективою подальшого здійснення реформування системи адміністративного судочинства має стати: 1) забезпечення відповідності адміністративної юстиції в Україні європейським стандартам та запровадження європейського досвіду адміністративного судочинства; 2) удосконалення організаційного забезпечення діяльності адміністративних судів, зокрема формування ефективної системи судового адміністрування, підвищення рівня взаємодії між суддівським корпусом адміністративних судів та управлінням апарату суду тощо; 3) удосконалення системи суддівського самоврядування як форми організації державного управління судами; 4) запровадження ефективної системи моніторингу судової влади та періодичного оцінювання суддів; 5) підвищення професійності та доброчесності суддів.

1.2. Принципи і функції адміністративної юстиції у забезпеченні законності у публічному управлінні

Сьогодні в Україні відбуваються реформаційні процеси в усіх основних сферах суспільних правовідносин, включаючи публічне управління та судову систему. При цьому основоположні ідеї та засади, що лежать в основі тих чи інших суспільних явищ, передусім знаходять своє втілення у принципах, в яких відображено сутність та зміст тієї моделі публічного управління, що прийнята у державі.

Проблемі принципів державного управління присвячено цілу низку наукових робіт. Зокрема, у науці державного управління цю проблематику досліджували у своїх роботах такі науковці, як: В. Б. Авер'янов [82], А. Л. Борко [83], Н. Д. Квасневська [84], М. В. Ковалів [85], Н. О. Шура [86] та ін.

У науковій літературі принципи державного управління визначаються як керівні засади, закономірності, взаємозв'язки, відносини, на яких ґрунтуються його організація та здійснення та які можуть бути сформульовані в певні правила [87, с. 38]. У свою чергу, досліджуючи принципи організації судової системи, А. Л. Борко визначає їх як систему законодавчо визначених й гарантованих державою, обумовлених ідейно-політичним рівнем розвитку суспільства, стабільних вихідних концептуальних основ організації судової системи та судових органів, що визначають засадничі вимоги, закономірності й зміст формування судової системи [83, с. 54].

Таким чином, у науці публічного управління склався традиційний підхід, відповідно до якого поняття «принципи» уособлюють у собі основні суспільні цінності, ідеї, керівні засади, що лежать в основі здійснення державного управління у різних сферах суспільних відносин. Отже, можна дійти висновку, що принципи публічного управління в судах адміністративної юрисдикції відображають ті засадничі положення та керівні ідеї, на яких з позиції ціннісних орієнтирів суспільства мають ґрунтуватися організація та здійснення управління у системі адміністративних судів.

Це зумовлено тим, що усі принципи об'єднані спільною метою – належна організація та діяльність судових органів, забезпечення захисту від посягань на конституційний лад, політичну і економічну систему країни, права та свободи громадян й інші цінності. Сукупно всі принципи утворюють систему основних засад адміністративного судочинства, які не суперечать одна одній та після закріплення у чинному законодавстві оформлюються як явища правової реальності [85, с. 176].

Що ж стосується системи принципів публічного управління, то у науковій літературі висловлюються різні точки зору з цього приводу.

Так, Н. Д. Квасневська обґрунтовує необхідність розмежування принципів управління у судовій системі на такі дві групи: 1) адміністративно-правові принципи, що лежать в основі побудови та функціонування судової системи України та включають принципи: територіальності; доступності та оперативності судового захисту; ступінчастості та інстанційності; 2) адміністративно-правові принципи організації та функціонування судової системи, які забезпечують незалежність суддів та самостійність судової влади, зокрема принципи: єдності; спеціалізації; встановленого порядку утворення та ліквідації судів; встановленого порядку призначення та обрання суддів; суддівського адміністрування та самоврядування [84, с. 191-192].

Інші науковці вважають, що у процесі формування системи принципів державного управління необхідно враховувати три основні регулятори соціально-економічних процесів, зокрема: 1) максимальна наближеність до потреб громадян; 2) спрямованість дій управлінців на забезпечення належного сервісу; 3) гнучкість і здатність до новаторських рішень в забезпеченні сервісних послуг [86, с. 262].

В цілому погоджуючись з наведеними науковими підходами, необхідно зауважити, що у світлі євроінтеграційних процесів, що тривають в Україні, важливого значення набуває імплементація європейських принципів у сфері публічного управління.

Таке завдання покладено, зокрема, в основу судової реформи відповідно до Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки для забезпечення практичного утвердження принципу верховенства права, ефективного і справедливого судочинства, зміцнення функціональних основ організації судової влади відповідно до стандартів захисту прав людини та цінностей, визначених Конституцією України та міжнародно-правовими зобов'язаннями України [57].

Планується також, що Україна має увійти до Європейського адміністративного простору (ЄАП), приєднавшись до Європейських принципів публічного управління [88].

Зокрема, Європейський адміністративний простір побудований на таких засадах: надійність і можливість прогнозування (правова упевненість); прозорість і відкритість; ефективність та результативність; управління згідно із законом або принципом правової впевненості; відповідальність; тимчасові засоби судового захисту проти дій адміністративного органу; зобов'язання органів влади діяти згідно із покладеними на них завданнями; захист легітимних очікувань; принцип недискримінації; принцип пропорційності; право бути вислуханим в процесі здійснення адміністративного провадження та право на належне провадження справи; право на дієву систему публічного управління, спроможну ефективно реалізовувати законодавство Союзу; обґрунтування доцільності адміністративних рішень; нагляд за функціонуванням державних органів і органів місцевого самоврядування, право оскаржувати адміністративні рішення у судах; своєчасність дій і рішень публічної адміністрації [89, с. 16].

Вказані принципи на сучасному етапі здійснення судової реформи частково втілені в системі судоустрою України, у тому числі у системі судів адміністративної юрисдикції, зокрема закріплені у Конституції України [1] та Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [58].

Важливо, що принципи як основні правила, вимоги, засади щодо здійснення адміністративного судочинства в Україні поєднані в єдину систему завдяки тому, що кожен із них самостійно і всі разом служать єдиній меті – захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні [90, с. 92].

З метою систематизації принципи адміністративної юстиції у забезпеченні законності у публічному управлінні доцільно об'єднати у такі групи:

1. Принципи організації (побудови) системи адміністративних судів України, до яких слід віднести принципи: єдності та територіальності

організації системи судів адміністративної юрисдикції; спеціалізації та інстанційності; відкритості інформації про суди адміністративної юрисдикції (контактна інформація, місцезнаходження, склад суддівського корпусу та працівників органів управління, дата та місце слухання справ тощо); сформованості судів та призначення суддів, працівників апарату адміністративних судів у порядку визначеному законом; незалежність суддів тощо.

Досліджуючи принципи організації системи адміністративних судів України, необхідно зазначити, що одним з головних принципів цієї групи є принцип спеціалізації та інстанційності, оскільки саме завдяки цим принципам можливо досягти ефективного та компетентного вирішення справ (спорів) відповідної категорії, розмежувати компетенцію між різними судовими юрисдикціями.

Реалізація цих принципів в аспекті європейської інтеграції пов'язана з такою засадничою гарантією права особи на правосуддя, як розгляд справи «судом встановленим законом».

Приміром, у постанові Верховного Суду України від 1 червня 2016 року у справі № 569/23686/13а [91] суд взяв до уваги те, що визначальним принципом здійснення правосуддя у адміністративних справах є принцип офіційного з'ясування усіх обставин і обов'язок суб'єкта владних повноважень доводити правомірність своїх рішень чи дій, тоді як визначальний принцип цивільного судочинства полягає у змагальності сторін, а суд, який розглянув справу, не віднесено до його юрисдикції, не може вважатися «судом, установленим законом» у розумінні частини першої ст. 6 Конвенції [92].

Тобто поняття «суд встановлений законом» означає, крім іншого, дотримання принципу спеціалізації та інстанційності під час розгляду та вирішення справ (спорів) у судах всіх юрисдикцій, включаючи адміністративні суди.

Зокрема, згідно з п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [92] кожен має право на справедливий розгляд його справи судом, установленим законом, який вирішить спір стосовно прав і обов'язків цивільного характеру. У цьому пункті закріплене «право на суд» разом із правом на доступ до суду становлять єдине ціле (див. *mutatis mutandis* рішення ЄСПЛ у справі «Голдер проти Сполученого Королівства» («*Golder v. the United Kingdom*»), заява № 4451/70, § 36) [93]. Однак ці права не є абсолютними та можуть бути обмежені, але лише таким способом і до такої міри, що не порушує сутність вказаних прав (див. *mutatis mutandis* рішення ЄСПЛ у справі «Станєв проти Болгарії» («*Stanev v. Bulgaria*»), заява № 36760/06, § 230) [94].

Європейський суд з прав людини у пункті 44 Рішення у справі «Доббертен проти Франції» зазначив, що частина перша статті 6 Конвенції змушує держав-учасниць організувати їх судову систему в такий спосіб, щоб кожен з їх судів і трибуналів виконував функції, притаманні відповідній судовій установі («*Dobbertin v. France*», заява № 88/1991/340/413) [95].

До важливих принципів також належать принцип, згідно з яким адміністративні суди є основними органами у системі адміністративної юстиції, та принцип доступності правосуддя, що реалізується у сфері адміністративної юстиції. Ця засада закріплена у таких положеннях Конституції: з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (ч. 1 ст. 125 Конституції України).

Закріплення цієї конституційної засади має важливе практичне значення, оскільки вона є гарантією того, що: по-перше, розгляд та вирішення адміністративних спорів здійснюється на професійній основі, тобто саме адміністративні суди розглядають спори, що виникають у публічно-правовій сфері, включаючи виборчі спори, спори щодо реалізації права на державну службу тощо; по-друге, незалежно від території перебування (проживання, знаходження) особи, чії права, свободи або інтереси порушено органами

державної влади, місцевого самоврядування, їх службовими або посадовими особами, такій особі гарантується доступ до правосуддя у сфері адміністративної юстиції [96, с. 80-81].

Разом з тим на цей час в Україні принцип територіальної доступності реалізується не у повній мірі, що зумовлено тимчасовою окупацією окремих територій держави та, відповідно, неможливістю функціонування на них системи адміністративних та інших судів України.

Конституційною засадою організації адміністративного судочинства є принцип, відповідно до якого основними носіями судової влади у сфері здійснення адміністративного судочинства є судді адміністративних судів, незалежність, недоторканність та неупередженість яких під час здійснення правосуддя гарантується, що відображено у відповідних конституційних положеннях [97, с. 67-68].

Таким чином, принципи організації системи адміністративного судочинства є важливими у контексті забезпечення здійснення правосуддя, одним із елементів якого є розгляд та вирішення справ (спорів) «судом встановленим законом».

У системі досліджуваних принципів також доцільно виокремити прозорість як одну з базових засад публічного управління, у тому числі в судах адміністративної юрисдикції. З цього приводу необхідно погодитись з думкою Л. Р. Наливайко та М. Ю. Романова, які зазначають, що, керуючись принципами правової державності, найбільш ефективною є та влада, яка діє відкрито, прозоро, публічно, доступно та гласно. Ці принципи є складовими єдиного поняття – прозорість [98, с. 50].

Таким чином, категорія «прозорість» у контексті питань публічного управління тлумачиться, як інформаційна відкритість та доступність (публічність) діяльності органів публічного управління, що головним чином забезпечує можливість здійснення громадського контролю за діяльністю відповідних органів.

Транспарентність – один з європейських принципів публічної влади, утвердження якого є однією з умов співробітництва у галузі юстиції та управління, визначених Угодою про асоціацію України з ЄС (ст. 24).

У науковій літературі наголошується на тому, що транспарентність як інструмент демократії, є способом забезпечення рівності прав на інформацію, участі в суспільно-політичному житті суспільства, контролю громадян щодо органів влади і управління, розвитку громадянського суспільства [99, с. 45].

Отже, транспарентність судової влади в цілому та діяльності системи адміністративних судів зокрема забезпечується відкритістю та доступністю інформації про відповідні органи, їх діяльність та структуру тощо.

Деякі науковці на підставі аналізу норм міжнародних актів та національного законодавства в галузі транспарентності судової влади, доходять висновку, що транспарентність судової влади можна розтлумачити як право та свободу одержання інформації трьох видів: 1) про суд у країні як орган державної влади; 2) про конкретний судовий процес (знання про майбутні судові процеси в конкретному суді; відомості про поточний судовий календар; можливість сторін ознайомлюватися з матеріалами справи і судовими рішеннями, а також свобода доступу до залу судового засідання); 3) про суддівське самоврядування, його структуру, органи дисциплінарного типу (насамперед, кваліфікаційні комісії суддів), порядок їх формування і діяльності [100, с. 234-235].

При цьому, як зазначає О. В. Кошова, за допомогою засобів масової інформації дані про правосуддя та судочинство стають більш доступними суспільству, яке одержує можливість ознайомитись із якістю правосуддя, його відповідністю не тільки вимогам закону, а й домінуючим у сучасному суспільстві ідеям, ідеалам, морально-ціннісним настановам [101, с. 214].

У зв'язку з цим можна констатувати, що транспарентність у публічному управлінні в системі адміністративних судів може виявлятися у таких аспектах: 1) як основоположний європейський та національний принцип, що втілюється у таких елементах, як гласність, відкритість публічність,

інформаційна доступність судочинства у відповідних судах; 2) як інструмент демократичного суспільства, що дає змогу громадськості здійснювати контроль за діяльністю адміністративних судів, а також моніторинг якості та ефективності правосуддя; 3) як умова запобігання корупції під час здійснення адміністративного судочинства та публічного управління в судах адміністративної юрисдикції.

2. Принципи здійснення адміністративного судочинства, які визначають засади адміністративного судочинства і включають у себе принципи: верховенства права; законності; повноважності складу суду; рівності учасників судового процесу; гласності та відкритості; обов'язковості судових рішень тощо [96, с. 81].

У науковій літературі висловлюється думка про те, що в адміністративному судочинстві принципи верховенства права і законності мають особливе значення, а зміст принципів змагальності та диспозитивності є дуже специфічним. Особливим (галузевим) принципом, притаманним тільки адміністративному судочинству, є принцип офіційного з'ясування обставин у справі. Такі відмінності в адміністративному судочинстві спричинені предметом адміністративної юрисдикції та завданням адміністративного судочинства [102, с. 153].

При цьому О. А. Мілієнко вважає, що принцип верховенства права увібрав у себе принципи законності (гарантією якої є можливість апеляційного та касаційного оскарження), правової визначеності (принципи остаточності судових рішень; ясності, точності й передбачуваності застосування норм права поряд із їх гнучкістю (недопустимістю надмірного формалізму), доступності правосуддя (суд, установлений законом; обов'язковість і ефективність судових рішень, доступність правової допомоги, право на доступ до суду, незалежність і неупередженість судів), заборони свавілля, дотримання прав людини та рівності [103, с. 50].

Принцип пропорційності є складовою принципу верховенства права. Сам же принцип пропорційності має також три підпринципи: – адекватність

(міра адекватна для досягнення завчасно встановленої цілі, якщо бажаний результат може бути досягнуто тільки за умови звертання до цієї міри); – необхідність (міра є законною з найменш можливими обмеженнями при умові досягнення легітимної цілі); – пропорційність як сувора вимога (серйозність втручання та серйозність причин, які виправдовують це втручання, повинні бути пропорційними одна до іншої) [104, с. 41].

Закріплення у Конституції засад здійснення правосуддя є запорукою підвищення прозорості та відкритості судового розгляду справи, можливістю оскаржити судові рішення до судів вищих інстанцій, що, у свою чергу, є захистом від свавілля судової влади, гарантування, що рішення суду буде правосудним та законним, а його виконання гарантуватиметься державою.

3. Принципи публічного адміністрування суддівським корпусом, зокрема це принципи: самостійності та незалежності суддів у прийнятті рішень стосовно організації своєї суддівської діяльності; недопустимості втручання у прийняття суддею судових рішень; суддівського самоврядування на всіх рівнях судової системи тощо.

Так, у рішенні Ради суддів наголошено на недопустимості дій, які містять ознаки втручання у діяльність судових органів, а також публічних висловлювань посадових осіб органів державної влади, управління та правоохоронних органів стосовно необхідності притягнення суддів до кримінальної відповідальності за ухвалення рішення до надання правової оцінки судовому рішенню апеляційною (касаційною) інстанціями, а діям судді – Вищою радою правосуддя [105].

Запропонована система принципів управління в адміністративних судах ґрунтується на комплексному підході, який забезпечує врахування основних аспектів управлінської діяльності в системі адміністративних судів, що стосуються як суддівського корпусу, так і апарату відповідних судів.

У зарубіжній літературі зазначається, що з метою реалізації принципів адміністративного судочинства, зокрема й у сфері забезпечення законності публічного управління: 1) у державі повинні бути прийняті законодавчі акти,

які детально регулюють прийняття адміністративних рішень; 2) про прийняття таких актів і наслідки їх прийняття громадськість має бути повідомлено однозначним і послідовним способом; 3) усі адміністративні рішення повинні прийматися відповідно до законодавства; в них також має бути чітко визначено, як таке рішення може бути оскаржено або в якому порядку переглянуто; 4) всі адміністративні рішення повинні бути підкріплені добросовістю та справедливістю управління; 5) системи та процедури прийняття та перегляду рішень повинні: включати можливості для перегляду рішень; бути оперативними, доступними, незалежними, неупередженими та відкритими; бути пропорційними, дієвими та результативними; демонструвати повагу до прав людини, рівності, стійкості та розвитку потреби найбільш вразливих верств населення [67, с. 45].

Проте варто вказати, що у сфері реформування адміністративного судочинства найбільш гостро постали такі проблеми.

1. Проблема реалізації принципів верховенства права та законності. Має декілька форм вираження, зокрема одним із проявів є недотримання швидкості та оперативності розгляду адміністративної справи, що на практиці виражається у порушенні процесуальних строків.

Однією з найбільших проблем судової реформи став дефіцит кадрів, що склав у судовій системі 30% вакантних посад. А якщо враховувати тих суддів, у яких закінчився 5-річний строк повноважень, то «кадровий голод» сягнув майже 40%. Всупереч наведеним положенням законодавства Президент України не видає відповідних указів щодо призначення суддів [106, с. 88].

Приміром, від попереднього складу Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів залишилось близько 75 тис. справ за 2011-2017 рр., і кожного дня надходять нові. Зокрема, упродовж січня – листопада 2017 року до суддів Вищого адміністративного суду України надійшло 40685 справ і матеріалів [107].

2. Проблема реалізації принципів інстанційності та спеціалізації, що на практиці виражаються у складнощах, пов'язаних із визначенням предметної підсудності.

Наприклад, найбільше проблемних питань виникає під час розмежування судової юрисдикції у земельних та майнових спорах, зокрема стосовно оскарження рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, які призводять до виникнення, зміни або припинення права власності.

У судовій практиці не склалось єдиної правової позиції стосовно віднесення справ цієї категорії до предметної юрисдикції адміністративних, господарських або цивільних судів. Отже, у судах адміністративної юстиції виникає необхідність у формуванні нової судової практики, що подекуди супроводжується безсистемністю та суперечливістю.

Як приклад слід навести окрему категорію справ у сфері здійснення державної реєстрації. Зокрема, у квітні 2018 року Великою Палатою Верховного Суду [108] висловлено позицію, відповідно до якої окремі категорії справ щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного реєстратора не є публічно-правовими, оскільки в основі спору лежить не порушення інтересів суб'єкта приватного права у відносинах із суб'єктом владних повноважень, а необхідність захисту майнового права у відносинах з третьою особою, тобто звернення до адміністративного суду з позовом про оскарження рішень або дій державного реєстратора у таких справах є лише приводом для захисту цивільного права.

Разом з тим до винесення вказаної постанови у Касаційному адміністративному суді позиція щодо віднесення спорів про оскарження рішень, дій або бездіяльності державного реєстратора була різною, оскільки деякі судді розглядали справи цієї категорії як публічно-правовий спір [109; 110], а інші – закривали провадження у справі у зв'язку з неналежністю цих спорів до юрисдикції адміністративних судів [111].

Аналогічна ситуація склалась у таких категоріях спорів, як оскарження деяких рішень органів місцевого самоврядування, зокрема у земельних, житлових та інших правовідносинах.

3. Проблема реалізації принципу незалежності суддів під час здійснення публічного управління.

У науковій літературі з цього приводу зазначається, що незалежність суддів легітимна лише в процесі здійснення суддею процесуальної діяльності. Поза межами суду, судового розгляду справи принцип незалежності судді не діє. Незалежність суддів включає також елемент особистісної незалежності суддів (наявність у судді таких морально-психологічних якостей, які сприяють реалізації права судді самостійно приймати рішення) [112, с. 70].

Ми підтримуємо думку І. Є. Туркіної, що принцип незалежності є, безумовно, визначальним щодо становлення суду в сфері державного управління. Він набуває особливого значення, так як саме в ньому концентрується дослідна сфера влади, ідея поділу державної влади. Здійснення незалежної судової влади є центральним механізмом, який забезпечує існування реальної Конституції і втілення в життя ідеї верховенства права [42, с. 34].

Незалежність та недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, установленому законом. Суддя не може брати участь у будь-якій політичній діяльності, належати до політичних партій, профспілок тощо (ст.ст. 126, 127).

Ця конституційна засада є особливо важливою для утвердження законності у діяльності судів адміністративної юстиції, оскільки незалежність та недоторканність суддів адміністративних судів є умовою для здійснення належного судового контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, дотримання останніми прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Разом з тим проблемою у забезпеченні реалізації принципу незалежності суддів у найбільшій мірі виявляється у правовідносинах із законодавчою владою, оскільки закони, що приймаються Верховною Радою України у відношенні судової системи, не потребують обов'язкового погодження або обговорення з органами суддівського самоврядування або врядування.

4. Проблема реалізації принципу забезпечення функціонування суддівського самоврядування на всіх рівнях системи адміністративних судів.

У практичній площині це виражається у відсутності дієвих механізмів забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування, а також відсутності можливості вищих органів суддівського самоврядування брати участь у законодавчому процесі.

Таким чином, реалізація принципів є складним процесом, який має певні проблеми, що потребує удосконалення адміністративної юстиції.

На підставі наведених вище принципів адміністративна юстиція покликана виконувати низку функцій у сфері публічного управління. Визначаючи функції адміністративної юстиції у забезпеченні законності у публічному управлінні, необхідно передусім з'ясувати значення категорії «функції адміністративної юстиції».

Так, у науковій літературі під функціями розуміються основні напрями діяльності, відповідно функції адміністративної юстиції визначаються як основні напрями діяльності (впливу, розвитку) адміністративної юстиції щодо суб'єктів суспільних відносин; через функції розкривається головний регулюючий вплив адміністративної юстиції, особливості діяльності на тому чи іншому напрямі [113, с. 132].

На нашу думку, функції адміністративної юстиції можна розглядати у широкому та конкретно-логічному значеннях. Зокрема, у широкому розумінні функції адміністративної юстиції збігаються з функціями судової влади як однієї з гілок влади, тобто є похідними від функцій держави.

З цього приводу слушною видається думка Л. П. Нестерчук, відповідно до якої функції судів загальної юрисдикції не слід ототожнювати з функціями

держави в цілому, оскільки кожному органу державної влади притаманні загальні та спеціальні функції. Хоча органи державної влади і суди також є складовою апарату держави і знаходять своє вираження в компетенції, у предметі правового регулювання і обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними. Функції судів загальної юрисдикції є невід'ємними від функцій держави і походять від функцій держави [114, с. 231].

Деякі науковці також вважають, що адміністративна юстиція є важливою гарантією законності реалізації державними і місцевими органами, їх службовими особами встановлених повноважень, що надає можливість визначити якість виконання встановлених для посадових осіб обов'язків; дозволяє реалізувати норми, що встановлюють відповідальність державних органів та посадових осіб за невиконання або неналежне виконання обов'язків; сприяє поновленню порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [115].

Так, статтею 2 КАС України визначено, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене і своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин для ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від їх порушень суб'єктами владних повноважень [116].

Отже, система судів адміністративної юстиції покликана передусім відправляти правосуддя у публічно-правовій сфері, тобто здійснювати всебічний, повний та неупереджений розгляд та вирішувати спори, що виникають між суб'єктами приватного та публічного права, а у визначених випадках – між суб'єктами владних повноважень.

Саме поняття «правосуддя» розглядається, як комплексне владне явище, що полягає у реалізації специфічної та головної функції судів – розгляду справ різних галузевих категорій по суті з метою встановлення істини. Звичайно, інші функції судової діяльності (наприклад, контрольна) зумовлюють спеціальні обов'язки суддів, однак отримання ними адміністративних

повноважень передбачає поєднання професійно-компетенційної діяльності (щодо розгляду конкретних справ) з організаційно-управлінською [117, с. 29].

Деякі науковці цілком справедливо зауважують, що права людини не повинні лише проголошуватися, і держава має не тільки установлювати обмеження стосовно своїх дій у цілях дотримання прав людини. У механізмі «стримувань та противаг» має діяти механізм реалізації прав людини у примусовому порядку. В дійсності це означає, що той, хто зазнав порушення своїх прав, повинен мати право ініціювати судове провадження проти держави – тільки так можна забезпечити дотримання державою обмежень, які вона встановлює для себе, а також недопущення зловживання, неналежного застосування або перевищення повноважень [118, с. 48].

Іншими словами, одним із важливих завдань адміністративної юстиції є забезпечення, у разі виникнення такої необхідності, зумовленої, зокрема, тим, що орган державної влади або місцевого самоврядування, їх посадова або службова особа чи інший суб'єкт публічно-владних повноважень діє з перевищенням наданих повноважень, виходить за їх межі або приймає рішення чи допускає бездіяльність усупереч приписам законодавства, примусового виконання вказаними суб'єктами своїх компетенційних обов'язків, дотримання під час їх здійснення встановленого законодавством порядку.

На думку Н. М. Оніщенко, держава має запобігати диференціації суспільства, щоб не допускати соціальних конфліктів. Становлення правової державності, як зазначає вчена, передбачає генезис особливих правових відносин між громадянином і державою, між органами влади, та оновлену взаємодію між суспільством і політичними силами. Особлива роль в цьому контексті відведена інституту відповідальності держави перед особою як одній з основних гарантій прав і свобод людини [119, с. 83].

Таким чином, реалізація конституційного принципу, відповідно до якого держава несе перед людиною відповідальність за свою діяльність, потребує функціонування спеціальної системи органів, незалежної та відособленої від

органів законодавчої та виконавчої влади, але при цьому наділеної державно-владними повноваженнями, достатніми для забезпечення примусового виконання органами державної влади своїх обов'язків. Саме до таких органів належить система адміністративних судів, а отже, можна констатувати, що загальною функцією адміністративної юстиції є забезпечення законності у сфері публічного управління шляхом здійснення правосуддя.

Застосовуючи конкретно-логічний підхід до визначення функцій адміністративної юстиції, слід зазначити про необхідність класифікації таких функцій залежно від певних критеріїв.

У науковій літературі з приводу визначення системи функцій адміністративної юстиції не склалось єдиного підходу.

Так, В. Р. Щавінський виокремлює такі функції:

1) зовнішньо-контрольна – контроль, який має зовнішній характер і здійснюється за правомірністю діяльності органів публічної адміністрації під час виконання ними владних управлінських функцій;

2) суспільно-державно збалансовуюча – суть її у тому, що адміністративна юстиція сприяє дотриманню балансу інтересів між суспільством і державою шляхом взаємного стримування можливості реалізації владних повноважень держави (мінімізуючи зловживання владою або її використання у неправомірному напрямку) і проявів свободи окремого громадянина (групи людей) як членів суспільства (право на мирні зібрання, проходження державної служби, податкові спори тощо) [113, с. 133].

Однією з важливих функцій адміністративної юстиції є функція судового контролю за законністю у діяльності суб'єктів публічно-владних повноважень. У науковій літературі з цього приводу висловлюється думка, що судовий контроль характеризується тим, що фактично уособлює собою одну з функцій державних органів у сфері покладених на них завдань та виконання обов'язків – власне контроль та нагляд у сфері суспільних правовідносин юрисдикційно ним підпорядкованих [120, с. 181].

Серед функцій адміністративної юстиції також доцільно виокремити правоохоронну функцію. Зміст правоохоронного впливу адміністративного судочинства, на думку С. В. Ківалова, полягає у цілеспрямованому підтриманні режиму законності та прав, свобод і законних інтересів учасників публічно-правових відносин у загальнодержавних і муніципальних масштабах, що обумовлює наявність сукупності передбачених нормами конституційного, адміністративного та деяких інших галузей права взаємопов'язаних заходів щодо попередження можливих порушень режиму законності і прав та свобод громадян, а також заходів, що сприяють нормальному процесу реалізації громадянами своїх суб'єктивних прав і ліквідації порушень, що можуть призводити до дестабілізації зазначеного процесу [121, с. 12].

Крім того, адміністративна юстиція відіграє важливу роль у захисті суспільного інтересу та забезпеченні оптимального балансу між приватним та публічним інтересом. З цього приводу А. А. Радчук зазначає, що адміністративні суди виконують роль органу, який здійснює застосування заходів юридичної відповідальності, страхування об'єктивності та доцільності прийнятого суб'єктом владних повноважень рішення шляхом введення у процедуру прийняття рішення незалежного суб'єкта, а також функцію захисту фізичних чи юридичних осіб від можливого свавілля органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування [122, с. 115].

Таким чином, проведений у цьому підрозділі аналіз дає підстави для таких висновків.

Принципи адміністративної юстиції забезпечення законності у сфері публічного управління відображають ті засадничі положення та керівні ідеї, на яких з позиції ціннісних орієнтирів суспільства мають ґрунтуватися організація та функціонування адміністративних судів під час розгляду та вирішення справ щодо захисту прав, свобод та законних інтересів суб'єктів приватного права у публічно-правових відносинах.

Принципи адміністративної юстиції щодо забезпечення законності у сфері публічного управління доцільно розмежувати у такі групи: 1) принципи організації (побудови) системи адміністративних судів України, до яких слід віднести 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; незалежність суддів тощо; 2) принципи здійснення адміністративного судочинства, які визначають засади адміністративного судочинства і включають у себе 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, зокрема це принципи: самостійності та незалежності суддів у прийнятті рішень стосовно організації своєї суддівської діяльності; недопустимості втручання у прийняття суддею судових рішень; суддівського самоврядування на всіх рівнях судової системи тощо.

Проблемами у сфері реалізації принципів адміністративного судочинства щодо забезпечення законності у сфері публічного управління є: 1) проблема реалізації принципів верховенства права та законності, що має декілька форм вираження, зокрема одним із її проявів є недотримання швидкості та оперативності розгляду адміністративної справи, що на практиці виражається у порушенні процесуальних строків; 2) проблема реалізації принципів інстанційності та спеціалізації, що на практиці виражаються у складнощах, пов'язаних із визначенням предметної підсудності; 3) проблема реалізації принципу незалежності суддів під час здійснення публічного управління; 4) проблема реалізації принципу забезпечення функціонування суддівського самоврядування на всіх рівнях системи адміністративних судів.

Основними функціями, тобто напрямками діяльності адміністративної юстиції, щодо забезпечення законності у сфері публічного управління є:

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).

1.3. Зарубіжний досвід у сфері організації адміністративної юстиції як складової публічної влади

У світлі євроінтеграції та наближення національного законодавства до вимог міжнародної та, зокрема, європейської спільноти особливої актуальності набуває дослідження зарубіжного досвіду у сфері організації адміністративної юстиції як складової публічної влади. Досвід деяких зарубіжних держав, у яких сформовано ефективну систему адміністративного судочинства, яка задовольняє суспільні потреби у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у публічно-правових відносинах, може виявитися корисним для удосконалення національного законодавства у цій сфері.

Як зазначають деякі науковці, у світі склалися два основні варіанти організації судового вирішення адміністративних спорів. Один з них запроваджений у більшості країн континентально-європейської (статутної) системи права та передбачає існування у межах судової влади окремої

спеціалізованої гілки адміністративних судів (Франція, Італія, Німеччина, Туреччина, Польща) або спеціалізованих адміністративних палат у структурі загальних судів (Швейцарія, Іспанія, Нідерланди). Другий варіант організації адміністративної юстиції існує у державах англосаксонської (прецедентної) системи права, де повноваження розглядати позови проти адміністрації мають загальні суди (США, Велика Британія, Канада,), оскільки у цих країнах виходять із такого: адміністрація підкоряється тим же правилам, що і громадяни та юридичні особи, а тому спори між ними вирішуються у звичайному порядку загальними судами [123, с. 11-12].

Подібного підходу до класифікації типів організації адміністративної юстиції дотримуються більшість сучасних науковців. Разом з тим деякі вчені пропонують більш розширену класифікацію, виділяючи при цьому чотири моделі організації адміністративного судочинства в зарубіжних країнах: англосаксонську, континентальну, східноєвропейську та традиційну (азіатську), оскільки лише така класифікація, на їх думку, дає можливість більш повно розкрити особливості вирішення спорів приватно-публічного характеру. При цьому науковці зазначають, що організаційна побудова адміністративної юстиції у кожній із країн має власні національні особливості, які не завжди можна помітити, даючи загальний аналіз вказаним моделям. Водночас саме такі особливості мають досить важливе значення при проведенні порівняльно-правового дослідження [124, с. 153-154].

Визначаючи особливості організації системи адміністративного судочинства в деяких європейських країнах, Л. М. Москвич зазначає, що романський тип судової системи характеризується такими рисами: наявність відокремленої адміністративної юстиції; дуалізм судової влади; внутрішня спеціалізація судів загальної юрисдикції з розгляду цивільних і кримінальних справ; нечітке розмежування юрисдикції між загальними і спеціалізованими судами. Характерними рисами германського типу судової системи, на думку вченої, є такі: «судовий» варіант адміністративної юстиції; два рівні (федеральний і земельний) судової системи; множинність самостійних

судових установ. Натомість англійський тип судової системи передбачає: унітарність судової влади (але допускається самостійність національних систем); особливий статус суду; звернення до вищих судів лише з питань застосування права; адміністративно-судовий і квазісудовий варіанти адміністративної юстиції. До змішаного типу відносяться судові системи тих країн, які поєднують в собі елементи як романської, германської, так і англійської традицій [125, с. 77-79].

Таким чином, в основу класифікації видів організації адміністративного судочинства покладено тип правової системи, історичні особливості та форми державного правління тощо. При цьому необхідно погодитись з тим, що, незважаючи на певні відмінності романського, германського та інших типів організації судочинства, що стосується насамперед способу організації адміністративної юстиції, різної структури адміністративних судів, існують і загальні риси: наявність конституційних і адміністративних судів, а також спеціального органу, основним призначенням якого є забезпечення єдності судової системи. Зокрема, у Франції функціонує Трибунал з конфліктів, а в Німеччині – Загальний Сенат. Крім того, деякі вчені правильно відмічають, що у країнах континентального права прослідковується ще одна особливість – це наявність у них адміністративного контролю за судами з боку міністерства юстиції. До компетенції цього відомства належить контроль за кадровою політикою судів, проведення атестації суддів та організації підвищення їхньої кваліфікації, матеріально-технічне забезпечення судів [126, с. 143].

Разом з тим, незважаючи на певну подібність організації та функціонування адміністративної юстиції, особливо у межах одного типу, слід зазначити про те, що кожна європейська країна має деякі особливості, обумовлені історико-правовими тенденціями її розвитку, культурними та політичними традиціями, способом організації державного устрою тощо.

Так, у Польщі розгляд адміністративних спорів знаходиться за межами компетенції загальних судів, він побудований за континентальною моделлю адміністративної юстиції [127, с. 18]. Очолює систему адміністративних судів

Вищий адміністративний суд, який має дев'ять місцевих осередків і діє на підставі закону про Вищий адміністративний суд, який, окрім питань організації цього суду, регулює порядок здійснення адміністративного судочинства. Тривалий час адміністративне судочинство у Польщі було одноінстанційним, тобто судові рішення Вищого адміністративного суду були остаточними і оскарженню не підлягали [123, с. 15]. Перегляд судових рішень Вищого адміністративного суду був можливим тільки в порядку надзвичайної ревізії Найвищим судом, право на яку має обмежене коло найвищих посадових осіб.

Проте у 1997 р. з прийняттям Конституції Польської Республіки відбулись деякі зміни. Зокрема, ст. 78 Конституції визначила право кожного оскаржувати ухвалені в першій інстанції судові рішення [128]. У подальшому у 2002 р. прийнято закон про устрій адміністративних судів і закон про провадження в адміністративних судах, які фактично визначили організаційно-правові й функціональні аспекти діяльності системи адміністративних судів і здійснення адміністративного судочинства. Цими законами встановлено, що судочинство є двоінстанційним. Передбачено також, що на адміністративні суди покладається контроль за діяльністю публічної адміністрації: ухвалення судових рішень про відповідність законам нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації та постанов органів місцевого самоврядування [129, с. 56].

Слід також зазначити, що судді Вищого адміністративного суду призначаються Президентом Республіки Польща за пропозицією Всепольської ради юстиції. Законодавство пред'являє до кандидатів у судді цілий ряд умов, у тому числі польське громадянство, наявність вищої юридичної освіти, досягнення 35-річного віку, не менше ніж 10-річний стаж роботи на адміністративній посаді або в якості судді, прокурора, нотаріуса, адвоката, а також володіння високим рівнем знань у сфері державного управління й адміністративного права (ст. 6 Закону про Вищий адміністративний суд) [127, с. 18-19].

Особливістю французької моделі адміністративної юстиції є те, що вона сформована і функціонує всередині виконавчої влади. Незалежність адміністративних судів забезпечується їх відокремленням від органів, які беруть безпосередню участь в державному управлінні [130, с. 55].

Загалом побудова системи органів адміністративної юстиції у Франції складається з трьох ланок: 1) Державна рада як центральний і керівний орган; 2) територіальні адміністративні суди (їх називають адміністративними судами загального права), що підпорядковуються Державній раді в порядку апеляційного оскарження; 3) спеціалізовані судові установи адміністративної юстиції, які піднаглядні у касаційному порядку Державній раді. Вищим адміністративним судом Франції, а також головним консультантом уряду з питань управління є Державна рада, яка є Вищим адміністративним судом. Вона складається з п'ятих відділів: чотирьох консультативних та одного зі спорів. До консультативних належать відділи громадських робіт, внутрішніх справ, фінансів і соціальний. Голови відділів призначаються Радою міністрів з числа членів ради [131, с. 341].

Система адміністративних судів у Німеччині має три рівні. Першою (основною, низовою) інстанцією є адміністративний суд землі, другою — вищий адміністративний суд землі (апеляційна інстанція), всього їх 16, а інстанцією по перегляду (касаційною) є федеральний адміністративний суд. Крім цієї системи, у Німеччині створені такі спеціалізовані суди, як: фінансові, що розглядають податкові спори; соціальні, котрим підсудні соціально-правові спори, але розмежування підсудності між цими судами чітко не визначене [132, с. 147].

Адміністративні суди й вищі адміністративні суди федеральної землі створюють так звані суди у справах, які розглядають і контролюють обставини справи незалежно від адміністративних органів та інстанцій. Федеральний адміністративний суд, що діє переважно як контрольний, але в деяких випадках і як Вищий адміністративний суд землі, і як Федеральний адміністративний суд, розглядає справи як суд першої інстанції.

Адміністративні суди землі поділяються на палати, вищі адміністративні суди земель і Федеральний адміністративний суд – на сенати [129, с. 57].

Характерними ознаками німецької моделі системи адміністративних судів є здійснення розподілу справ у залежності від предметної юрисдикції судів. Процесуальні основи німецької моделі адміністративних судів визначає Положення про адміністративні суди. Адміністративні суди у Німеччині здійснюють контроль за законністю адміністративних актів, відповідністю їх меті закону. Результатом судового розгляду може бути скасування нормативно-правового акта, його окремої частини або ж вказівка адміністрації привести акт у відповідність до закону або вчинити іншу дію на користь позивача, тобто фактично адміністративні суди Німеччини не можуть змінити оспорюваний акт [133, с. 128-129].

Крім того, як зауважує Є. Г. Карташов [20, с. 163], для системи публічного управління Німеччини характерна концепція «виняткової влади», яка означає неможливість будь-якого втручання зі сторони інших гілок влади у діяльність відповідного суб'єкта.

Деякі науковці відмічають, що адміністративне судочинство Німеччини поділяється на два види: попередній (тимчасовий) правовий захист і основне судочинство. Звернення до адміністративного суду можливе лише після попереднього адміністративного оскарження. Німецьке адміністративне судочинство ґрунтується на принципах так званого інквізиційного процесу, згідно з якими суддя (суд) має самостійно, з власної ініціативи шукати докази, яких не вистачає у справі, з метою прийняття справедливого, об'єктивного й законного рішення. Водночас адміністративні суди в ФРН мають право не лише визнавати недійсним адміністративний акт, але й зобов'язати адміністративний орган видати відповідний адміністративно-правовий акт [134, с. 172].

У цьому є певна схожість з українською системою адміністративних судів, яка ґрунтується на такій zasadі, як, зокрема, офіційне з'ясування усіх обставин справи. Це означає, що адміністративні суди можуть не

обмежуватися доводами та доказами, що подаються сторонами, а повинні займати активну позицію у збиранні та дослідженні доказів для повного встановлення усіх обставин справи.

Досліджуючи німецький досвід організації адміністративного судочинства, С. Штогун доходить висновку, що у Німеччині адміністративна юстиція органічно входить до єдиної системи правосуддя. Порівняно із французькою, у німецькій доктрині принцип розподілу влади інтегрований більш послідовно, оскільки, наприклад, від порушень з боку законодавчого органу конституційні права людини захищають Федеральний і земельні конституційні суди. Якщо ж права порушує виконавча влада, то захист надають адміністративні суди [135, с. 79].

Цікавий досвід реформування судової системи має Грузія. Зокрема, у цій державі реформування відбулося у таких напрямках: запроваджено вертикальну судову систему із чітким розмежуванням компетенції між судами різних інстанцій; створено інститути, що дозволяють судовій владі самостійно здійснювати управління без участі виконавчої та законодавчої влади; започатковано досить прозору і дебіюрократизовану систему відбору та підготовки кандидатів у судді, підвищення кваліфікації суддів; покращено матеріально-фінансове забезпечення суддів, поліпшено умови їх роботи; було інформатизовано усе судове провадження; підвищено рівень комунікації між суддями, засобами масової інформації та громадськістю в цілому; створено службу судових приставів; розпочато роботу суду присяжних [136, с. 315].

Адміністративна юстиція у Литві регламентується законами про публічну адміністрацію та про адміністративні провадження. Систему адміністративної юстиції цієї держави складають Вищий адміністративний суд, п'ять регіональних адміністративних судів, а також муніципальні, регіональні та національна комісії з урегулювання адміністративних спорів. Характерно, що Вищий адміністративний суд виконує роль суду апеляційної інстанції, а перегляду рішень в касаційному порядку не передбачено [137, с. 74].

У свою чергу, у Латвії урегульовано перебіг адміністративного процесу в установі й адміністративному судочинстві. Причому завданням останнього є здійснення контролю за правомірністю й обґрунтованістю адміністративного акта, дій адміністративного органу, а також з'ясування публічно-правових обов'язків або прав особи. Застосовується аналогія цивільно-процесуального закону, оскільки литовське провадження в адміністративному процесі вирізняє наявність двох різновидів окремих категорій справ та особливостей їх розгляду: 1) заяви про розслідування законності нормативних адміністративних актів (з такою заявою до адміністративного суду можуть звертатися суд загальної юрисдикції або спеціалізований суд); 2) скарги у зв'язку із порушенням законів про вибори та закону про референдум [138, с. 55].

Необхідно також звернути увагу на особливості організації адміністративної юстиції в Естонії. Зокрема, у цій державі система адміністративних судів утворена у 90-х рр. ХХ ст. Згідно зі ст. 2 Адміністративно-процесуального кодексу Естонії від 1999 р. адміністративним судом вважаються окремо утворені адміністративні суди (наразі їх чотири), судові колегії з адміністративних справ окружних судів, а також Державний суд під час розгляду адміністративних справ [139, с. 40-41].

Загалом необхідно зауважити, що основи судової системи Естонії були закладені у 1919 р. з прийняттям Закону «Про Державний суд» і Конституції, прийнятої 15 червня 1920 р. Після проголошення незалежності Естонії реформа державного механізму включила в себе й судову реформу, у ході якої акцент робився на історичну спадкоємність. Правосуддя відповідно до Основного Закону здійснюється повітовими, адміністративними, окружними судами й Державним судом. Всі суди є офіційними державними установами, мають свій бюджет і печатку із зображенням малого державного герба й зареєстровані в державному реєстрі державних і муніципальних установ (ст. 7 Закону Естонії «Про суди» [140]).

Система адміністративної юстиції представлена в Естонії лише адміністративними судами першого рівня, що розглядають справи по суті. Апеляційних і Вищого апеляційного суду в цій країні не існує, апеляції й касації на рішення адміністративних судів розглядаються в апеляційних загальних судах й у Державному суді. Будь-яких інших спеціалізованих судів у країні немає [141, с. 702].

Вище були розглянуті особливості організації адміністративного судочинства у країнах континентального права. На відміну від цих держав, в країнах англосаксонської правової системи спеціалізована система адміністративних судів відсутня, а спори, що виникають у публічно-правовій сфері, підвідомчі загальним судам. Така особливість зумовлена тим, що у цих державах дотримуються конституційного принципу правової рівності.

Зокрема, в Англії однією з найбільш відомих політико-правових ідей була теорія «панування права» (Rule of Law), яка, на думку професора Оксфордського університету А. В. Дайсі, є основоположним конституційно-правовим принципом. Науковець визначив такі головні ознаки цього принципу: по-перше, він означає абсолютне верховенство чи перевагу загального права над свавіллям та виключає його можливість, прерогативу чи навіть широку дискреційну владу адміністрації; рівність перед законом є другим значенням наведеного конституційного принципу, тобто однакове для всіх осіб підпорядкування перед загальним правом, яке застосовується звичайними судами [142, с. 4].

Порівнюючи англосаксонську систему адміністративної юстиції з континентальною, О. І. Шостенко відмічає, що у Великій Британії та США, тобто в державах, де відсутні адміністративні суди, існує досить велика кількість адміністративних трибуналів. Їх позитивні якості: гнучкість, неформальність, оперативність розгляду справ внаслідок високої кваліфікації та досвіду їх членів, відносна дешевизна. Недоліками такої системи організації адміністративної юстиції, на думку науковця, є те, що кожний адміністративний трибунал приймає не всі справи, а тільки ті, які йому

підвідомчі. Ще однією особливістю, яка відрізняє адміністративні трибунали від адміністративних судів є їх підконтрольність загальним судам. Порівнюючи із континентальною системою організації адміністративного судочинства, науковець зауважує, що адміністративні суди у відповідних державах незалежні від загальних судів [143, с. 107].

Як зазначається у зарубіжній науковій літературі, особливістю організації адміністративного судочинства у Великобританії є те, що у цій державі існує усталене правило, відповідно до якого особа не може звертатися до суду, якщо у такої особи є ефективний альтернативний засіб правового захисту, наприклад позов до трибуналу. Ця вимога відображає розуміння судового розгляду як засобу останньої інстанції, якому передують процедура позасудового правового захисту. Виключенням можуть бути поодинокі випадки, коли жодний орган, крім суду, не може скасувати або змінити оскаржуване рішення державного органу, або якщо спір виник у надзвичайній ситуації (наприклад, у справах щодо охорони здоров'я) [66, с. 10].

При цьому позасудова адміністративна процедура полягає в направленні заяви до відповідного органу публічної влади (чиє рішення або дію особа вважає протиправною та такою, що порушує її права), в якій фізична особа визначає рішення, яке вона бажає оскаржити. У відповідь на цю заяву орган публічної влади має надати відповідь про готовність/неготовність змінити відповідне рішення. Якщо цей обмін листами не призводить до вирішення спору, провадження може розпочати будь-яка особа, яка має достатній інтерес у питанні, якого стосується заява. Причому таке провадження має бути розпочате протягом тримісячного строку, відлік якого починається з дати прийняття рішення, а не з дати закінчення позасудової процедури. У випадку, якщо Вищий суд вирішить, що існує публічно-правовий спір, він дає дозвіл на судові слухання, під час якого особа повинна продемонструвати, що орган публічної влади діяв незаконно [66, с. 11].

Слід зазначити, що обов'язкова позасудова процедура вирішення публічно-правових спорів існує й в інших державах, у тому числі

європейських. Зокрема, у таких країнах, як Нідерланди, Німеччина, США також необхідно пройти усі щаблі оскарження усередині органу перш ніж отримати доступ до адміністративного судочинства [139, с. 62].

Представниками британської доктрини публічного управління наголошується на тому, що адміністративна юстиція має велике значення, зокрема, для підвищення законності у сфері функціонування публічної влади. Зазначається, що система адміністративного судочинства повинна відігравати ключову роль у впровадженні постійного вдосконалення публічної влади через судовий контроль за законністю дій публічної влади. Таким чином, адміністративне правосуддя дає можливість громадянам через судовий контроль здійснювати вплив на публічну владу частіше, ніж, наприклад, це дозволяє система демократичних виборів [67, с. 18].

Що стосується організації системи адміністративного судочинства у США, В. С. Дорош зазначає, що ця система має багато спільного з британською моделлю. Водночас науковець виокремлює такі особливості організації та функціонування адміністративного судочинства у США: 1) судові повноваження по перевірці адміністративних актів законодавчо не обмежуються: контролю можуть піддаватися не лише нормативні акти та індивідуальні накази, але й повідомлення для преси, консультативні постанови та внутрішні директиви; 2) адміністративні акти перевіряються не лише з точки зору законності їх видання, але й з точки зору їх відповідності тій меті, заради якої було створено орган, розумності та добросовісності; 3) розгляд справ у квазісудових органах здійснюють особи, наділені контрольно-ревізійними повноваженнями і обізнані зі специфікою конкретної галузі управління; 4) надання адміністративним суддям статусу державних службовців і прав осіб чиновницького корпусу, та поширення на них традиційних заборон, що сприяє більш об'єктивному й неупередженому розгляду адміністративних справ; 5) детальне врегулювання процесуальних правил розгляду адміністративно-правових спорів у квазісудових органах Федеральним законом про адміністративну процедуру, що значною мірою

наближає діяльність адміністративно-юрисдикційних органів до діяльності загальних судів тощо [124, с. 159].

В. В. Решота звертає увагу на те, що термін «адміністративна юстиція» нечасто використовується в юридичній літературі США. Ширше вживається термін «розгляд та вирішення спору» (adjudication), який характеризує діяльність із розгляду адміністративно-правових скарг. Ст. 2 Федерального закону про адміністративну процедуру визначає розгляд та вирішення спору як процес формування наказу адміністративним органом [144]. Тобто поняття «розгляд та вирішення спору» та «адміністративна юстиція» не можна вважати синонімами, останнє є ширшим та охоплює діяльність із розгляду адміністративних спорів та ухвалення відповідних рішень [9, с. 4-5].

Особливістю організації адміністративної юстиції у США є те, що у цій державі майже всі органи виконавчої влади так чи інакше правомочні розглядати і вирішувати спори, пов'язані з їх діяльністю. У США немає єдиної системи адміністративної юстиції. Делегування легіслатурами судових повноважень адміністрації зумовлено насамперед нездатністю судів розглядати велику кількість нових справ, складною і тривалою процедурою проходження справ у судах, високою вартістю судових витрат, а також наявністю в адміністрації наглядових і слідчих функцій. Закон «Про адміністративну процедуру» 1946 р. визначає, що у США адміністративні установи, наділені судовими повноваженнями, підрозділяються умовно на дві категорії: ті, для яких розгляд заяв або претензій приватних осіб є лише частиною їх роботи, а також ті установи, для яких розгляд спорів – їх єдина функція [145, с. 112].

При цьому зарубіжні науковці, досліджуючи діяльність адміністративних судів у США, зазначають, що існування судового контролю цілком відповідає потребам американського суспільства та є сумісним з традиціями та звичаями американської правової системи. Проте зазначається, що тенденцією останніх років стало більш обережне втручання судів у діяльність публічної влади, що, на думку науковців, викликає занепокоєння та

потребує зміни деякого законодавства у цій сфері. При цьому не заперечується, що існують випадки, коли необхідно, щоб рішення деяких органів публічної влади для певних цілей визнавались остаточними та такими, що не підлягають перегляду в судах, але, як правило, такі випадки є або політичними, або надзвичайними. В інших ситуаціях, як вважає науковець, суди мають використовувати надане їм право судового контролю більш ефективно [146, с. 52-54].

Таким чином, за підсумками проведеного дослідження можемо зробити такі висновки.

Особливостями організації системи адміністративних судів у європейських державах є: 1) організація, як правило, трирівневої системи адміністративних судів, в якій доступ до першої та апеляційної інстанцій є гарантованим правом на судовий захист, а значення третьої (касаційної) інстанції полягає у формулюванні правових позицій щодо порядку застосування норм матеріального права та забезпечення єдності судової практики; 2) поглиблена спеціалізація адміністративних судів, що передбачає утворення у їх системі судів, що спеціалізуються на розгляді податкових, соціальних та інших спорів; 3) приналежність органів управління апаратом адміністративних судів до органів виконавчої влади (Міністерства юстиції тощо); 4) організація та функціонування механізмів взаємодії органів державної влади та судових органів; 5) забезпечення незалежності судової гілки влади через правові та неправові механізми, зокрема, організація та гарантування суддівського самоврядування, наділення повноваженнями щодо призначення, звільнення, здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів незалежного органу, в якому більшість посад займають судді тощо.

Специфікою організації системи адміністративного судочинства у країнах з англосаксонською моделлю судової системи є: 1) відсутність відокремленої системи адміністративних судів та наділення загальних судів повноваженнями розглядати спори, що виникають із публічно-правових відносин; такий підхід ґрунтується на верховенстві чи перевазі загального

права над свавіллям, що виключає його можливість, прерогативу або навіть широку дискреційну владу адміністрації; 2) утворення спеціальних органів для розгляду значної частини спорів, що виникають із публічно-правових відносин, – адміністративних трибуналів, які мають певні відмінності від судів (підконтрольність загальним судам, розгляд тільки підвідомчих справ тощо); 3) передування судовому оскарженню рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади позасудового способу вирішенню спорів за виключенням деяких випадків, коли жодний орган, крім суду, не може скасувати або змінити оскаржуване рішення державного органу, або якщо спір виник у надзвичайній ситуації; 4) функціонування широкої системи інших (окрім адміністративних трибуналів) квазісудових органів, уповноважених розглядати та вирішувати публічно-правові спори; такі органи (комісії, департаменти) утворюються майже при кожному державному органі; 5) детальне регулювання процесуальних правил розгляду адміністративно-правових спорів у квазісудових органах.

Українська система адміністративного судочинства найбільше тяжіє до змішаного типу організації адміністративної юстиції. Зокрема, із романського типу судової системи українська запозичила внутрішню спеціалізацію судів загальної юрисдикції з розгляду цивільних, кримінальних, адміністративних та господарських справ; із германського – існування декількох ланок спеціалізованих судів загальної юрисдикції (адміністративних, господарських); із англійського – особливий статус суду, звернення до Верховного Суду лише з питань неправильного застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права судами попередніх інстанцій, одночасне функціонування адміністративно-судового і квазісудового варіантів адміністративної юстиції.

З метою удосконалення організації та функціонування системи адміністративної юстиції України на основі зарубіжного досвіду можна запропонувати: 1) поглиблення спеціалізації адміністративних судів шляхом утворення у їх системі судів, які спеціалізуються на розгляді податкових,

виборчих, соціальних та інших спорів, що забезпечить більш професійний підхід до вирішення публічно-правових спорів; 2) запровадження та урегулювання процедури позасудового врегулювання публічно-правових спорів; 3) розширення системи квазісудових органів при відповідних органах виконавчої влади (за прикладом Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Міністерства юстиції України, Колегії з розгляду скарг Антимонопольного комітету України), на які покладатиметься розгляд скарг на рішення такого органу.

Висновки до першого розділу

1. Аргументовано, що адміністративну юстицію необхідно розглядати у широкому та вузькому значеннях: у першому розумінні адміністративна юстиція являє собою систему судів, які є частиною єдиної судової системи України, однак які спеціалізуються на вирішенні спорів у сфері публічно-правових відносин у спеціальному порядку, визначеному законом; у широкому розумінні до системи органів адміністративної юстиції також належать органи (квазісудові), які уповноважені розглядати спори між особою та державою (наприклад, Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Міністерства юстиції України, Колегія з розгляду скарг Антимонопольного комітету України тощо). При цьому, зважаючи на специфіку публічно-правових спорів, їх особливий правовий характер, саме судовий спосіб вирішення таких спорів слід вважати найбільш ефективним.

2. Запропоновано у системі публічного управління діяльність адміністративних судів розглядати у двох аспектах: по-перше, як об'єкт публічного управління, тобто систему, яка потребує упорядкування та у якій здійснюється публічне управління (предметом дослідження є управлінські процеси, функції, що мають місце у системі адміністративних судів, та принципи їх здійснення); по-друге, як суб'єкта публічного управління, тобто органу (систему органів), який здійснює один із видів діяльності у сфері

публічного управління, а саме – судовий контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

3. Встановлено, що розвиток адміністративної юстиції є невід’ємною складовою судової та адміністративної реформ. Вплив останніх на розвиток адміністративного судочинства виражається у наступному: 1) судова реформа спрямована на приведення основних засад, способів організації та функціонування судів, а також здійснення управління судовою системою у відповідність до вимог та стандартів ЄС, позаяк судова реформа визначає спосіб організації, принципи функціонування, порядок управління системою адміністративних судів; 2) у межах проведення адміністративної реформи відбувається зміщення акцентів та цінностей публічного управління, які мають враховуватися під час здійснення адміністративного судочинства, тобто адміністративна реформа впливає власне на підходи до вирішення публічно-правових спорів, в яких перевага надається захисту прав та свобод людини, як найвищої соціальної цінності, та суспільних інтересів, як інтересів багатьох.

4. З’ясовано, що значення адміністративної юстиції у контексті впливу на органи публічного управління полягає у: 1) забезпеченні ефективного захисту прав, свобод та інтересів суб’єктів приватного права у правовідносинах із суб’єктами публічного права; 2) гарантуванні забезпечення збалансованості приватно-правових та публічних інтересів та, з урахуванням такого балансу, захисту прав та інтересів людини та громадянина у публічно-правовій сфері.

5. Обґрунтовано, що перспективою подальшого здійснення реформування системи адміністративного судочинства має стати: 1) забезпечення відповідності адміністративної юстиції в Україні європейським стандартам та запровадження європейського досвіду адміністративного судочинства; 2) удосконалення організаційного забезпечення діяльності адміністративних судів, зокрема формування ефективної системи судового адміністрування, підвищення рівня взаємодії

між суддівським корпусом адміністративних судів та управлінням апарату суду тощо; 3) удосконалення системи суддівського самоврядування як форми організації державного управління судами; 4) запровадження ефективної системи моніторингу судової влади та періодичного оцінювання суддів; 5) підвищення професійності та доброчесності суддів.

6. 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 слід віднести 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; незалежність суддів тощо; 2) принципи здійснення адміністративного судочинства, які визначають засади адміністративного судочинства і включають у себе 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, зокрема це принципи: самостійності та незалежності суддів у прийнятті рішень стосовно організації своєї суддівської діяльності; недопустимості втручання у прийняття суддею судових рішень; суддівського самоврядування на всіх рівнях судової системи тощо.

7. Визначено, що основними функціями, тобто напрямками діяльності адміністративної юстиції, щодо забезпечення законності у сфері публічного управління є: захист прав, свобод та інтересів людини та громадянина у правовідносинах з органами державної влади і місцевого самоврядування, охорона суспільного інтересу (правозахисна функція); забезпечення реалізації принципу поділу влади шляхом здійснення судового контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, 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).

8. Запропоновано з метою удосконалення організації та функціонування системи адміністративної юстиції України на основі зарубіжного досвіду вжити заходів щодо: 1) поглиблення спеціалізації адміністративних судів шляхом утворення у їх системі судів, які спеціалізуються на розгляді податкових, виборчих, соціальних та інших спорів, що забезпечить більш професійний підхід до вирішення публічно-правових спорів; 2) запровадження та урегулювання процедури позасудового врегулювання публічно-правових спорів; 3) розширення системи квазісудових органів при відповідних органах виконавчої влади (за прикладом Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Міністерства юстиції України, Колегії з розгляду скарг Антимонопольного комітету України), на які покладатиметься розгляд скарг на рішення такого органу.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ПРАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У КОНТРОЛІ ЗА ЗАКОННІСТЮ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

2.1. Нормативно-правове регулювання організації та діяльності судів адміністративної юстиції

Організація та діяльність судів адміністративної юстиції ґрунтується на принципах верховенства права та законності, що передбачає нормативно-правове закріплення основних засад створення, визначення порядку виконання судами своїх функцій. Такий підхід обумовлений дією конституційного принципу, закріпленого у ст. 6, відповідно до якого органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Таким чином, нормативно-правове регулювання організації і діяльності судів адміністративної юстиції спрямоване, головним чином, на легітимацію судової влади в цілому та системи судів адміністративної юстиції зокрема.

Саме поняття «легітимація» походить від латинського *lex, legis, legitimus, legitima, legitimum* та означає закон, законний, правомірний, належний, пристойний, правильний, дійсний [147, с. 398].

О. Я. Коваль у своєму дисертаційному дослідженні доходить висновку, що легітимація – це процедура суспільного визнання дії, події або факту. Легітимність виникає наслідок легітимації. Легітимація державної влади як динамічний процес досягнення і формування легітимності, з одного боку, являє собою процес набуття державною владою легітимного статусу, з іншого – процес приведення діяльності державної влади у відповідність з системою очікувань суспільства, які багато в чому визначаються його особливостями і станом розвитку [148, с. 207].

Таким чином, нормативно-правове регулювання організації і функціонування адміністративних судів має суттєве значення у контексті забезпечення діяльності легітимної судової влади, здійснення публічного управління у судах адміністративної юстиції та судового контролю у публічно-правовій сфері на засадах верховенства права і законності [149].

При цьому слушною видається думка І. Є. Туркіної про те, що основою взаємодії судової системи є судово-владні відносини, зміст яких визначається верховенством закону і права. В основі змісту судово-владних відносин лежить діяльність з приводу вирішення соціальних конфліктів на основі норм права, які значною мірою обумовлені економічними, соціальними, політичними і духовними моментами розвитку суспільства [150, с. 5].

Визначаючи джерела нормативно-правового регулювання організації та функціонування судів адміністративної юстиції щодо контролю за законністю діяльності публічної адміністрації, слід звернутися до ратифікованих Україною міжнародних документів, які визначають європейські та міжнародні стандарти у сфері функціонування судової влади в цілому та системи адміністративного судочинства зокрема.

Так, у червні 2014 року підписано Угоду про асоціацію України з ЄС, згідно із Розділом III якої одним із напрямів є співробітництво щодо впровадження європейських стандартів у сфері юстиції [48].

До системи міжнародних актів, які закріплюють стандарти прав людини, безумовно, належить Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 року [92], яку ратифіковано Законом України від 17.07.1997 № 475/97-ВР [151]. Особливістю Конвенції є установа механізму міжнародного контролю, найважливішим елементом якого є діяльність Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), що розглядає заяви будь-яких осіб, неурядових організацій або груп осіб про порушення положень Конвенції або Протоколів до неї.

У сфері організації системи судів адміністративної юстиції важливим міжнародним документом є Європейська хартія про статус суддів, прийнята

Радою Європи 1998 р. У цьому міжнародному документі зазначається, що правила відбору та призначення на посаду суддів незалежним органом або комісією вимагають здійснення відбору на основі здатності кандидатів вільно і неупереджено оцінювати справи, передані на їхній розгляд, та застосовувати закон із повагою до гідності людини. Кандидату не може бути відмовлено у посаді на підставі статі, етнічного чи соціального походження, його політичних або філософських поглядів чи релігійних переконань.

При цьому, згідно з пунктом 3.1 Європейської хартії про статус суддів рішення про призначення кандидата на посаду судді та призначення його/її до конкретного суду приймається незалежним органом або на підставі його пропозиції, рекомендації або згоди чи висловлення його окремої думки. Законом має бути встановлено конкретно зазначені обставини, за яких через попередню діяльність кандидата або його/її близьких родичів, можуть виникнути законні та об'єктивні сумніви щодо його незалежності та неупередженості, що може бути перешкодою для призначення до певного суду [152, с. 28-29].

Принцип незалежності суддів закріплений у Конституції України [1] та ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [58]. Реалізація вказаного принципу забезпечується за допомогою таких гарантій: заборона незаконного впливу, заборона втручання у правосуддя та діяльність судді, заборона збирати та поширювати про нього інформацію з метою дискредитації, організація для захисту суддів органів суддівського самоврядування.

Крім того, однією з обов'язкових умов реалізації принципу незалежності судді у процесі здійснення суддівського відбору, як вбачається зі змісту Європейської хартії про статус судді, є утворення спеціального незалежного органу, на який покладатиметься функція оцінювання та добору суддів, а також прийняття конкретних критеріїв оцінювання кандидатів на посаду судді.

У Київських Рекомендаціях ОБСЄ щодо незалежності судової системи в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії питанням адміністрування в судах присвячено частину I, у якій зазначається, що адміністрування судів та суддівства має зміцнювати незалежність та безсторонність судочинства відповідно до права на справедливий судовий процес та верховенства права. Адміністрування судівництва жодним чином не може бути використане для впливу на зміст рішень, які приймають судді. Процес адміністрування судівництва має бути прозорим [153, с. 70].

Таким чином, публічне управління у судовій системі здійснюється з єдиною метою, а саме: забезпечення ефективного здійснення правосуддя з дотриманням принципу верховенства права, зокрема щодо здійснення судового контролю за законністю діяльності публічної адміністрації.

Так, Конституція України [1] закріплює основоположні засади організації та функціонування судової влади, забезпечуючи при цьому її легітимацію на вищому правовому рівні. Зокрема, після внесення до Конституції України доповнень щодо правосуддя [59], питанням здійснення правосуддя присвячено Розділ VIII.

До конституційних засад організації та функціонування судової влади віднесено такі:

правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються;

народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних;

судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом;

суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя;

держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя;

для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до закону діє суддівське самоврядування.

Крім того, у Конституції України закріплено повноваження Вищої ради правосуддя України, які деталізовано у Законі України «Про Вищу раду правосуддя» [154].

Наведені конституційні засади знайшли свій розвиток в законах та інших нормативно-правових актах. Характерно, що деякі питання організації та діяльності судів, зокрема, такі, як підстави звільнення судді та припинення суддівських повноважень, визначені Конституцією України та не можуть бути додатково урегульованими в законах. Такий підхід є певною гарантією суддівської незалежності та недоторканності, а це, у свою чергу, забезпечує неупередженість у питаннях здійснення судового контролю за законністю діяльності публічної адміністрації [149].

Спеціальним законом у сфері регулювання організації та діяльності системи судів загальної юрисдикції, включаючи суди адміністративної юстиції щодо судового контролю за законністю діяльності публічної адміністрації, є Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [58]. Цей закон детально регламентує такі питання, як порядок утворення і ліквідації суду, порядок обрання суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад, види і склад місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів, порядок зайняття посади судді, включаючи порядок проведення добору та призначення на посаду судді місцевого, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду за спеціальною процедурою, порядок підготовки судді для підтримання його кваліфікації, порядок здійснення дисциплінарного провадження щодо судді, а також процедуру його звільнення.

У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» визначено також питання організації та функціонування суддівського самоврядування як однієї з гарантій незалежності судової влади в цілому та суддів, зокрема. Так, згідно з ч. 2 ст. 126 цього Закону суддівське самоврядування визначено як одну з гарантій забезпечення незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів.

При цьому до завдань суддівського самоврядування належить вирішення питань щодо:

- 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади;
- 2) зміцнення незалежності судів, суддів, захист професійних інтересів суддів, у тому числі захист від втручання в їхню діяльність;
- 3) участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення;
- 4) обрання суддів на адміністративні посади в судах у порядку, встановленому цим Законом;
- 5) призначення суддів Конституційного Суду України;
- 6) обрання суддів до складу Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом.

Особливе місце в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» відведено регулюванню організаційного забезпечення діяльності судів, зокрема: фінансуванню всіх судів за рахунок коштів Державного бюджету України; діяльності державної судової адміністрації України та апарату суду, служби організаційного забезпечення роботи та охорони суду; державній службі в системі правосуддя, оплаті праці та соціальним гарантіям.

В цілому слід зазначити, що регулятивне значення Закону України «Про судоустрій і статус суддів», в порівнянні із Законом 2010 р., суттєво удосконалено, крім іншого, завдяки більш детальній регламентації правового статусу органів забезпечення діяльності судів – Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Державної судової адміністрації України тощо.

Разом з тим у жовтні 2019 року до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» було внесено чергові зміни [155]. Як зазначається у пояснювальній записці до законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» негативні явища у сфері здійснення судочинства не були вичерпані з початку запровадження судової реформи 2016 року, процедура кваліфікаційного оцінювання, що була розпочата Вищою кваліфікаційною комісією суддів України у 2016 році, досі не завершена і тільки половина суддів від усього суддівського корпусу вважаються такими, що пройшли кваліфікаційне оцінювання. Зазначається, що прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» дасть змогу поліпшити доступ до правосуддя громадян України, забезпечить їх право на своєчасне та справедливе судові рішення [156].

Водночас вказаний закон не отримав підтримки серед суддів, а також не був схвально оцінений представниками європейського співтовариства у зв'язку з тим, що, окрім перезапуску Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та зміни підходів до формування її складу, законом передбачалося проведення нового оцінювання суддів Верховного Суду, скорочення у цьому суді чисельності суддів з 200 до 100 осіб та зниження рівня оплати їх праці з 75 до 55 прожиткових мінімумів доходів громадян.

У зв'язку з цим Генеральний секретар Ради Європи 1 жовтня 2019 р. у листі до Міністра закордонних справ України висловила занепокоєння щодо законодавчих пропозицій з проведення судової реформи в Україні, які можуть обмежити незалежність судочинства у зв'язку з тим, що текст законопроекту запроваджує широкомасштабні зміни, які «можуть призвести до значних

наслідків для незалежності судової системи, в особливості, щодо статусу, кваліфікаційних вимог до суддів та пов'язаних з цим процедур» [157].

В Євросоюзі підтримали Генсекретаря Ради Європи, а 15 жовтня 2019 р. три найбільші бізнес-асоціації України висловили занепокоєння щодо запропонованих змін до відбору суддів та складу Верховного Суду, викладених у проєкті Закону № 1008 [158].

У свою чергу, Пленум Верховного Суду 25 жовтня 2019 р. затвердив звернення до Президента України про ветовання ним Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» [159].

У зверненні зазначалося, що пленум Верховного Суду вважає ухвалений закон таким, що формує потенційні загрози незалежності всіх суддів, а набуття його чинності призведе до посягання на їхню незалежність, що, у свою чергу, матиме негативний вплив на дію верховенства права як на невід'ємну складову правової держави [160].

Також Пленум Верховного Суду у своєму зверненні запропонував оцінити Закон з позиції його відповідності міжнародним стандартам забезпечення статусу суддів, їх незалежності, оскільки статус судді – це не особистий привілей, а невід'ємна складова належного здійснення ним своїх повноважень та запорука незалежності судової гілки влади в цілому [159].

Однак несхвальні відгуки європейського співтовариства та звернення Пленуму Верховного Суду не були враховані Президентом України, який у листопаді 2019 року все ж підписав резонансний Закон.

На нашу думку, така неоднозначна ситуація зумовлена насамперед тим, що представники судової влади, зокрема судді, вищі органи суддівського самоврядування або органи судового врядування повністю виключені із законодавчого процесу, оскільки Конституцією або законами України за ними не закріплено право законодавчої ініціативи, а також не передбачено обов'язкових консультацій у разі розроблення та прийняття законів, що стосуються організації та функціонування судової влади.

Приміром, у таких європейських державах, як Іспанія, Румунія та деяких інших повноваженнями щодо надання висновків стосовно законопроектів, які стосуються організації та функціонування судової влади, наділені ради з питань правосуддя. При цьому до складу таких рад входять, крім суддів, представники громадянського суспільства чи інших інституцій [161, с. 17].

Наведений досвід може виявитися досить корисним й для України, оскільки наділення відповідних органів суддівського врядування або самоврядування повноваженнями щодо надання висновків з приводу законопроектів у сфері регулювання питань організації судової влади, здійснення правосуддя є гарантією забезпечення незалежності судової влади.

Також слід зважати на те, що після початку чергового етапу судової реформи все ще залишаються невирішеними деякі проблеми допуску до судочинства недоброчесних суддів, зловживання останніми своїм статусом, що не сприяє позитивному ставленню суспільства до судової влади в цілому та її інститутів зокрема.

Передбачалось, що вирішенню наведених вище проблем сприятиме прийняття Закону України «Про відновлення довіри до судової влади», який визначає правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції як тимчасового посиленого заходу з використанням існуючих процедур розгляду питань про притягнення суддів судів загальної юрисдикції, в тому числі господарських, до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги з метою підвищення авторитету судової влади України та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості [162], а також Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд», яким були внесені зміни до ряду законодавчих актів, включаючи КАС України [163].

Однак, як показує практика, формування доброчесного та професійного суддівського корпусу є не лише завданням законодавчих змін, але й наслідком тривалого процесу «перевиховання» суддів, утвердження у державі верховенства права та розвитку інших демократичних засад суспільства.

Тільки за таких умов адміністративне судочинство може виконувати свою основну функцію – ефективне здійснення судового контролю за законністю діяльності публічної адміністрації.

Повертаючись до питання нормативно-правового регулювання організації та діяльності судів адміністративної юстиції щодо здійснення контролю за законністю діяльності публічної адміністрації, необхідно зазначити, що у системі національних нормативно-правових актів важливе місце посідає Закон України «Про державну службу» [62], який визначає правовий статус державних службовців Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь, працівників апаратів судів адміністративної юстиції, помічників суддів.

Варто акцентувати увагу на тому, що вказаний Закон був прийнятий у новій редакції, що певним чином зумовлено провадженням судової реформи. Зокрема, Законом України «Про державну службу» запроваджено та урегульовано питання функціонування особливого інституту – патронатної служби. Особливістю патронатної служби, у порівнянні з державною службою, є те, що працівник такої служби призначається на посаду на строк повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений. Акт про звільнення приймається керівником державної служби. Працівник патронатної служби може бути звільнений з посади достроково за ініціативою особи, працівником патронатної служби якої він призначений, або керівника патронатної служби [62].

Принагідно слід зазначити, що згідно з рішенням Ради суддів України від 18 травня 2018 р. № 21 «Про затвердження Положення про помічника судді» [164] помічник судді вважається працівником патронатної служби.

Серед спеціальних законів, які визначають статус та повноваження органів суддівського врядування, є Закон України «Про Вищу раду правосуддя» [154].

Статтею 1 цього Закону визначено, що Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та

суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Згідно з положеннями статті 3 цього Закону Вища рада правосуддя виконує такі повноваження:

- 1) вносить подання про призначення судді на посаду;
- 2) ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності;
- 3) забезпечує здійснення дисциплінарним органом дисциплінарного провадження щодо судді;
- 4) утворює органи для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів;
- 5) розглядає скарги на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора;
- 6) ухвалює рішення про звільнення судді з посади;
- 7) надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом тощо [154].

Вища рада правосуддя здійснює свою діяльність відповідно до Регламенту, який регулює процедурні питання здійснення нею повноважень, визначених Конституцією України, законами України «Про Вищу раду правосуддя», «Про судоустрій і статус суддів», іншими законами України, порядок підготовки, розгляду та прийняття Вищою радою правосуддя, її Дисциплінарними палатами та іншими органами рішень, а також інші питання діяльності Ради [165].

Необхідно зауважити, що 14 липня 2021 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя», який набув

чинності 5 серпня 2021 року [166]. Цим Законом були внесені зміни, зокрема, до законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя» у частині, що стосується порядку утворення, реорганізації, ліквідації суду, визначення кількості суддів у суді (встановлено, що ці питання регулюються виключно законами); статусу та складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; порядку проведення конкурсу та призначення на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; порядку формування, складу та діяльності Вищої ради правосуддя (зокрема, основними новелами цього Закону стало утворення Етичної ради, що надає висновки щодо кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя, Служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя) тощо.

Важливо, що вказаний Закон було в цілому схвально оцінено Венеційською комісією і Генеральним директором з прав людини і верховенства права Ради Європи [167].

Слід зазначити, що закони України «Про Вищу раду правосуддя» та «Про судоустрій і статус суддів» мають подвійне регулятивне значення у питанні регламентації адміністративного судочинства щодо здійснення судового контролю за законністю діяльності публічної адміністрації. Це пов'язано з тим, що відповідно до ч. 4 ст. 22 КАС України Верховному Суду як суду першої інстанції підсудні, зокрема, справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, рішень, дій чи бездіяльності органів, які обирають (призначають), звільняють членів Вищої ради правосуддя, щодо питань обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя, звільнення їх з таких посад тощо. Отже, касаційний адміністративний суд як суд першої інстанції здійснює контроль за законністю діяльності суб'єктів владних повноважень, які здійснюють функції щодо призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя.

Важливим нормативно-правовим актом у сфері регулювання організації та функціонування системи адміністративних судів є Закон України «Про запобігання корупції» [168] та «Про очищення влади» [169]. Ці законодавчі акти регламентують питання декларування судьями та працівниками апарату судів, інших органів судового врядування своїх доходів, а також визначають інші механізми запобігання виникненню конфлікту інтересів у сфері судочинства.

До інших актів регулювання організації та діяльності адміністративних судів слід віднести такі: постанови Пленуму Верховного Суду «Про затвердження Регламенту Пленуму Верховного Суду» № 1 від 30 листопада 2017 р. [170], «Про затвердження Положення про апарат Верховного Суду, структури і штатного розпису апарату Верховного Суду» № 6 від 30 листопада 2017 р. [171]; рішення Ради суддів України «Про затвердження Положення про помічника судді» № 21 від 18 травня 2018 р. [164]; рішення Вищої ради правосуддя «Про затвердження Положення про секретаріат Вищої ради правосуддя» № 579/0/15-17 від 23 березня 2017 р. [172], «Про утворення Дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя» № 184/0/15-17 від 2 лютого 2017 р. [173]; накази Державної судової адміністрації України «Про затвердження Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників» № 815 від 20 липня 2017 р. [174], «Про затвердження Типового положення про апарат суду» № 131 від 8 лютого 2019 р. [175] тощо.

Особливе регулятивне значення у сфері регулювання функціонування судів адміністративної юстиції щодо здійснення контролю за законністю діяльності публічної адміністрації має КАС України [116], який є важливим кодифікованим процесуальним нормативно-правовим актом, що деталізує процедуру розгляду та вирішення спорів у публічно-правовій сфері, визначає порядок прийняття процесуальних актів, інші повноваження суддів судів адміністративної юстиції.

КАС України також визначає категорію справ, що належать до публічно-правових спорів. Зокрема, визначає, що публічно-правовий спір – спір, у якому:

хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або

хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або

хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [116].

Однак, як показує аналіз судової практики судів адміністративної юстиції, участь у спорі суб'єкта публічно-владних повноважень не є остаточною ознакою (критерієм) того, що спір належить до публічно-правового.

З цього питання Великою Палатою Верховного Суду вже сформована правова позиція, відповідно до якої до компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), прийнятих або вчинених ними під час здійснення владних управлінських функцій, крім спорів, для яких законом установлений інший порядок судового вирішення [176]. При цьому участь у такому спорі суб'єкта публічно-владних повноважень має супроводжуватися одночасною наявністю факту порушення рішенням, дією або бездіяльністю такого суб'єкта прав або інтересів особи приватного права.

Зокрема, відповідно до сформованої у судовій практиці правової позиції публічно-правовий спір має особливий суб'єктний склад. Участь суб'єкта

владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий. Однак сама по собі участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір з публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції. Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин [177].

Отже, вважаємо, що у КАС України необхідно визначити більш чіткі критерії віднесення спору до публічно-правового.

Крім того, у ч. 2 ст. 2 КАС України визначені критерії правомірності (законності) рішень, дій (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, які підлягають перевірці адміністративним судом під час розгляду справи та винесення рішення.

Необхідно зауважити, що критерії правомірності рішень, дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень, які підлягають правовій оцінці адміністративними судами, в цілому узгоджуються з принципами належного урядування, що містяться у Рекомендаціях CM/Rec (2007)7 Комітету міністрів державам-членам щодо належного урядування. Зокрема, у цих Рекомендаціях наведено такі принципи належного урядування: принципи законності, належної форми адміністративного акта, неупередженості, рівності, пропорційності, забезпечення участі особи у прийнятті рішення, право бути вислуханим та право осіб брати участь у певних нерегулюючих рішеннях, вжиття заходів протягом розумного строку. Проте потребують включення до ч. 2 ст. 2 КАС України такі принципи належного урядування, як: правової визначеності, поваги до приватного життя, прозорості, справедливості та обґрунтованості вартості адміністративних послуг, заборони зворотної дії закону в часі, обов'язковості виконання адміністративних рішень, права на досудове оскарження, врахування інтересів осіб під час внесення змін до адміністративних рішень, а також відшкодування збитків, завданих

незаконним рішенням, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень [178].

Проведене дослідження сучасного стану нормативно-правового регулювання організації та функціонування судів адміністративної юстиції свідчить, що в Україні відбувається активний процес оформлення правової системи, що відповідає європейським стандартам. Разом з тим вказану систему не можна вважати цілком ефективною, а отже, є необхідність у її подальшому удосконаленні.

З цього приводу деякі науковці зазначають, що задекларовані європейські цінності та стандарти мають обмежене відображення у сучасному законодавстві України. Зокрема, як вважає Р. Л. Сопільник, правовий статус працівників апарату судів, що визначається положеннями Закону України «Про державну службу», потребує удосконалення з урахуванням специфіки та важливості їх діяльності. Передбачені ст. 3 згаданого закону принципи державної служби, на думку науковця, слід деталізувати у відповідних положеннях про апарат суду [179, с. 104-105].

На нашу думку, така пропозиція, хоча й не позбавлена певної логіки, однак видається недостатньо обґрунтованою. Зокрема, спеціальні закони у сфері регулювання служби в окремих органах прийняті, наприклад, відносно службовців органів місцевого самоврядування [180], однак статус державних службовців та працівників патронатної служби судових органів не має суттєвої відмінності від аналогічного статусу службовців в інших державних органах. Навпаки, прийняття спеціального Закону у цій сфері призведе до неоднакового підходу у сфері оплати праці, гарантій проходження служби, відповідальності та вимог до державних службовців. Тому у світлі сучасних тенденцій до уніфікації правових процедур, вважаємо, що відсутня потреба у прийнятті спеціального Закону у сфері регулювання служби в органах судової влади. Достатньо розроблених положень та інших підзаконних актів, які регулюють особливості повноважень та функцій таких службовців.

Інші науковці пропонують, з метою удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері проходження служби, у тому числі в органах судової влади, впровадити такі заходи, як: стабілізувати діяльність державних органів, а саме публічного управління, з чітким розмежуванням їх адміністративних функцій та налагодити якісний зв'язок взаємодії між ними; впровадити нові механізми захисту публічних службовців від будь-якого впливу, що заважає діяти публічним службовцям політично неупереджено; відокремити політичні посади від посад публічної служби в органах публічного управління, задля забезпечення відкритої, політично нейтральної публічної служби тощо [181, с. 293].

У цьому аспекті також слушною видається думка О. О. Наумкіна, який зазначає, що законодавство України зробило крок у своєму розвитку до відповідальності суддів. Ключовою особою, яка здійснює правосуддя є професійний суддя, дотримання моральних норм відіграє важливу роль, а тому ці зміни є дуже важливими і є дуже актуальними [182, с. 278]. Отже, певного розвитку потребують положення законодавства, що регламентують відповідальність судді.

Визначаючи напрями удосконалення нормативно-правового регулювання організації і діяльності судів адміністративної юстиції в Україні, доцільно звернутися до зарубіжного досвіду у цій сфері.

Стосовно організації публічного управління в судах адміністративної юстиції слід зазначити, що у країнах ЄС повноваженнями в цій сфері наділені як органи виконавчої влади в особі відповідного міністерства (наприклад, міністерства юстиції), які зобов'язані забезпечити належну й доцільну витрату бюджетних коштів, оскільки це є елементом реалізації державної політики, так і судові відомства, які займаються розподілом кадрових і фінансових ресурсів судової системи й несуть відповідальність перед парламентом або міністерством за виконання цієї функції [141, с. 700].

У більшості європейських держав управління у судах, зокрема організація діяльності суддівського корпусу, покладається на спеціальні ради (ради правосуддя) або інші органи суддівського врядування.

Так, до компетенції Ради правосуддя Вірменії належить: подання на затвердження президентові списків посадової придатності суддів і прокурорів, висування пропозицій кандидатур голів судів різних рівнів, представлення пропозицій щодо присвоєння суддям і прокурорам класних рангів, надання згоди щодо закінчення повноважень судді, арешт, притягнення до адміністративної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності (ст. 95 Конституції Республіки Вірменія) [183, с. 126].

Крім того, ради з питань правосуддя беруть участь у законотворчому процесі, що, на думку М. Д. Чівініні, є проявом принципу розподілу влади та незалежності судової гілки влади. Принцип співробітництва між гілками влади в державі, з одного боку, зобов'язує законодавця консультиватися з представниками судової влади, а з іншого боку, зобов'язує судову владу надавати свої висновки та пропозиції [161, с. 16].

У країнах ЄС значна увага приділяється налагодженню ефективної взаємодії на принципах співробітництва, що сприяє утворенню більш сприятливих організаційних умов для відправлення суддями правосуддя.

Сучасна судова адміністрація в Канаді ґрунтується на принципах співпраці та колективної роботи, особливо голови та адміністратора суду, стосунки між якими часто складаються партнерські, при цьому адміністратори судів у Канаді, як правило, мають широку свободу дій, багато рішень ухвалюючи самостійно або після консультацій із головою суду. На адміністратора суду, як правило, покладені обов'язки щодо розподілу справ і складання графіка слухань, під контролем голови суду, здійснення управління працівниками апарату суду, а також складання та виконання бюджету [184, с. 258].

На підставі аналізу зарубіжного досвіду у сфері організації публічного управління в системі судів Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко та ін. вважають,

що подальший розвиток публічного адміністрування доцільно спрямовувати у напрямі формування системи цінностей, політик та інституцій, які створюють підґрунтя для взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу, а також становлення нового публічного менеджменту, орієнтованого на досягнення конкретного результату, з використанням переваг стратегічного управління, адміністративного реінжинірингу, маркетингу тощо. До раціональних тенденцій зарубіжного досвіду функціонування інституту публічної служби в судах, які доцільно рекомендувати до адаптації в умовах України, на думку науковців, належить необхідність розмежування публічної служби і державної (які співвідносяться як ціле і часткове), посилення мотивації службовців, розробку механізмів підвищення мобільності службовців [185, с. 24].

На підставі проведеного вище аналізу можна навести такі узагальнені висновки.

Нормативно-правове регулювання організації та функціонування адміністративних судів щодо контролю за законністю діяльності публічної адміністрації – це особливий вид державно-управлінської діяльності, який здійснюється Верховною Радою України та іншими органами у межах наданих їм повноважень, з метою забезпечення організації та функціонування легітимної судової влади, здійснення публічного управління у судах адміністративної юстиції, а також реалізації судового контролю у публічно-правовій сфері на засадах верховенства права та законності шляхом прийняття, скасування або внесення змін та доповнень до Конституції та законів України або інших актів нормативно-правового характеру.

Систему нормативно-правового регулювання організації та діяльності судів адміністративної юстиції складають міжнародно-правові акти та національні нормативно-правові акти. Національний рівень нормативно-правового регулювання організації та діяльності судів адміністративної юстиції складають нормативно-правові акти, які регулюють: 1) конституційні засади здійснення правосуддя; 2) організаційно-правові засади діяльності

адміністративних судів, включаючи призначення та звільнення суддів, порядок та підстави притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, порядок формування апарату судів адміністративної юстиції та здійснення управління апаратом, судове адміністрування та суддівське самоврядування тощо; 3) порядок здійснення адміністративного судочинства, включаючи визначення критеріїв віднесення спору до публічно-правового, визначення критеріїв правомірності рішень, дій або бездіяльності публічної адміністрації, що підлягають перевірці адміністративним судом під час розгляду справи та винесення рішення, а також інші процесуальні норми, які визначають процедури розгляду та вирішення адміністративних справ.

Для удосконалення нормативно-правового регулювання організації та діяльності адміністративних судів в Україні, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду у цій сфері, необхідні: 1) подальша імплементація європейських стандартів організації та функціонування судів адміністративної юстиції, зокрема таких, як незалежність суддів, право на доступне та ефективне правосуддя тощо, у національне законодавство України; 2) чітке розмежування повноважень між органами суддівського самоврядування, органами забезпечення діяльності адміністративних судів, головами судів; 3) розширення повноважень та визначення дієвого механізму виконання рішень органів суддівського самоврядування та врядування, зокрема, шляхом наділення відповідних органів повноваженнями щодо надання висновків стосовно законопроектів у сфері регулювання питань організації судової влади, здійснення правосуддя, що є гарантією забезпечення незалежності судової влади; 4) доповнення критеріїв правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що визначені ч. 2 ст. 2 КАС України, такими, як правова визначеність (дотримання процедури зміни або скасування суб'єктом владних повноважень власного рішення), поваги до приватного життя, прозорості, справедливості та обґрунтованості вартості адміністративних послуг та іншими, визначеними у Рекомендаціях СМ/Рес (2007)7 Комітету міністрів державам-членам щодо належного урядування.

2.2. Особливості розгляду в адміністративному судочинстві справ з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян

Статтею 5 КАС України [116] визначено, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси.

Таким чином, до предметної юрисдикції судів адміністративної юстиції належать спори з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян.

Разом з тим адміністративним судам у силу приписів КАС України не підвідомчі деякі категорії справ за позовами до органів державної влади, оскільки, наприклад, політичні рішення суб'єктів публічно-владних повноважень не є предметом судового контролю адміністративних судів.

До такого висновку дійшов Я. О. Берназюк, відносячи до позовів, які не підлягають судовому розгляду, позови до Президента України або Верховної Ради України як політичних органів, які формуються шляхом всеукраїнських виборів, з позовною вимогою, яка не стосується безпосередньої управлінської діяльності цих суб'єктів владних повноважень. В обґрунтування зазначеної думки науковець посилається на те, що в таких спорах певним чином презюмується конституційність певних рішень, дій чи бездіяльності Президента України або Верховної Ради України як політичних органів та, відповідно, не поширюється на такі спори (правовідносини) компетенція адміністративних судів [186].

Також вчений посилається на позицію Великої Палати Верховного Суду, висловлену у постанові від 5 лютого 2019 року у справі № 9901/638/18 [187], в якій Велика Палата погодилася з необхідністю закриття провадження в адміністративній справі за позовом народного депутата України до Президента України про визнання бездіяльності щодо непідписання закону

протиправною та зобов'язання вчинити певні дії, оскільки цю справу не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства. Колегія суддів у постанові від 5 лютого 2019 року зазначила, що для того, щоб спір належав до юрисдикції адміністративного суду, необхідно встановити таку ознаку публічно-правового спору, як виконання суб'єктом владних повноважень публічно-владних управлінських функцій.

Отже, юрисдикція адміністративних судів поширюється виключно на спори, що виникають у публічно-управлінських відносинах, суб'єктами яких є органи та посадові особи при виконання саме публічно-управлінських функцій. Це є лише однією з форм реалізації державної політики.

Традиційно, функції публічного управління поділяють на загальні та спеціальні. До загальних управлінських функцій належать: прогнозування, планування, регулювання, координація, облік та контроль. Спеціальні функції публічного управління встановлюють специфіку того чи іншого суб'єкта або об'єкта публічного управління, за видами керованих об'єктів – відображують особливості та умови управління і в першу чергу економікою, соціально-культурною, адміністративно-політичною сферами [188, с. 25].

При цьому слід зазначити, що у науці державного управління для позначення системи органів державного управління застосовується науковий термін «публічна адміністрація», під якою розуміють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти, що їх держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно-управлінських функцій і метою яких є забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому, при цьому їх діяльність характеризується підпорядкованістю закону, децентралізацією, узгодженням інтересів учасників процесу, відповідальністю суб'єкта за стан системи [189, с. 11].

Важливо врахувати, що до суб'єктів публічно-управлінських правовідносин належать не тільки органи державної влади та місцевого самоврядування, їх службові та посадові особи, але й деякі юридичні особи (публічного права), яким відповідні органи делегують свої управлінські

повноваження. Як приклад таких суб'єктів слід навести комунальні підприємства, яким, зокрема, делеговано повноваження щодо розрахунку або встановлення тарифів на деякі види комунальних або транспортних послуг тощо.

Реалізація державної політики передбачає, як правило, прийняття певного управлінського акта нормативно-правового або індивідуального характеру, в якому знаходять своє відображення заходи, вжиті відповідними суб'єктами, що спрямовані на реалізацію покладених на них завдань та функцій.

КАС України визначає нормативно-правовий акт як акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування. У свою чергу, індивідуальний акт – це акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк [116].

Крім того, реалізація державної політики може виражатися у здійсненні певної дії або утримання від її вчинення (бездіяльності), якщо відповідна дія (бездіяльність) тягнуть за собою настання певних юридичних наслідків, включаючи наслідки у формі порушення охоронюваних законом прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб.

КАС України визначає способи судового захисту прав та інтересів суб'єктів приватного права у публічно-правовій сфері. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 245 КАС України у разі задоволення позову суд може прийняти рішення про:

визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини, та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю;

інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів [116].

Таким чином, КАС України не містить вичерпного переліку способів судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правовій сфері. При цьому можна дійти висновку, що адміністративні суди під час розгляду справи щодо протиправності рішень, дій або бездіяльності суб'єкта публічно-владних повноважень фактично здійснюють судовий контроль за виконанням ними публічно-управлінських функцій.

У науковій літературі висловлюється думка з приводу того, що судовий контроль – це система адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні та сприяння застосуванню у відносинах владно-управлінського характеру судового контролю за рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, а також на цій основі вироблення наукових рекомендацій і

пропозицій з питань удосконалення адміністративного законодавства України [190, с. 35].

На думку А. Й. Присяжнюка, судовий контроль є специфічним видом контролю в сфері державного управління в цілому і, зокрема, у сфері реалізації виконавчої влади. Особливість цього виду контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, а лише при розгляді справ, які порушуються судом за заявою особи, права чи інтереси якої порушені [8, с. 801].

Зарубіжні науковці судовий контроль за адміністративними рішеннями визначають як інституційний механізм, призначений для забезпечення поваги до закону та дотримання обмежень, які закон встановлює для дій публічної адміністрації. Він ґрунтується на повноваженнях судів вирішувати, чи відповідають дії публічної влади вимогам діючого законодавства, включаючи здійснення дискреційних повноважень у встановлених законодавством межах [191; 192, с. 169].

Деякі науковці пропонують виокремлювати дві форми судового контролю – прямого і непрямого контролю. Пряма форма судового контролю, на думку вченого, реалізується під час здійснення правосуддя адміністративними судами, а непряма – під час розгляду кримінальних, цивільних і господарських справ побічно шляхом встановлення законності акту (діяння) органу виконавчої влади у випадку, якщо такий акт (діяння) є юридичною основою судового рішення з розглядуваної справи [193, с. 171].

Таким чином, адміністративні суди наділені більш широкими повноваженнями, у порівнянні з судами іншої юрисдикції, щодо здійснення судового контролю за виконанням публічно-управлінських функцій суб'єктами публічної адміністрації, 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. Суди іншої

юрисдикції наділені такими повноваженнями лише, якщо відповідні вимоги (визнання протиправним та скасування рішення суб'єкта владних повноважень) є похідними від позовних вимог, заявлених позивачем у цивільних, господарських правовідносинах.

Характерно, що на думку деяких вчених функція судового контролю відрізняється від функції здійснення правосуддя. Такого висновку, зокрема, дійшов С. М. Шило, який зазначає, що зміст судового контролю полягає в оцінюванні судом правомірності дій органів державного управління; правомірності дій їх посадових осіб, законності прийнятих нормативних актів і рішень; у викритті обмежень і порушень прав фізичних і юридичних осіб (суб'єктів правових відносин, що виникають у сфері державного управління); у виявленні причин цих порушень і вжитті заходів щодо їх попередження в майбутньому; у вжитті заходів щодо поновлення порушених прав і притягнення до відповідальності осіб, які припустилися порушення законності [194, с. 269].

З огляду на наведене можна визначити, що поняття «правосуддя» та «судовий контроль» співвідносяться як мета та зміст розгляду справи судом адміністративної юстиції. Зокрема, метою у цьому випадку виступає прийняття законного, обґрунтованого рішення, яке є актом правосуддя. При цьому зміст судового розгляду справи, наслідком якого є прийняття акта правосуддя, складають дії суду щодо збирання та перевірки поданих сторонами доказів у справі, встановлення на їх підставі фактичних обставин справи з наданням їм належної правової оцінки, у процесі якої здійснюється перевірка дотримання суб'єктом владних повноважень під час реалізації функцій публічного управління вимог законодавства.

Цікавою у цьому контексті видається думка Ю. В. Георгієвського про те, що адміністративну юстицію можна розглядати як специфічний вид судового контролю, який здійснюється не систематично, не повсякденно, як контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд за законністю у державному управлінні при забезпеченні прав і свобод громадян,

а періодично, лише при розгляді загальними судами адміністративних справ [195, с. 9].

Визначаючи співвідношення судового контролю з контролем, який здійснюється суб'єктами публічної адміністрації, науковець доходить до висновку, що судовий контроль, на відміну від інших форм контролю, характеризується як пряма форма втручання судді (суду) у діяльність органу державного управління в ході розгляду справ про спори, що впливають з управлінських правовідносин та може змінити або скасувати рішення (акт управління), чим фактично втручається у сферу діяльності такого органу [195, с. 9].

Разом з тим з висловленою науковцем точкою зору можна погодитись лише частково, оскільки міра втручання суду у діяльність органів публічного управління та критерії, за якими здійснюється перевірка (судовий контроль) правомірності рішень, дій або бездіяльності такого суб'єкта, є ключовими питаннями у діяльності судів адміністративної юстиції.

Як зазначає В. В. Сиченко [24, с. 477], досліджуючи межі здійснення контролю за органами місцевого самоврядування, судовий контроль за публічною адміністрацією (на прикладі органів місцевого самоврядування) здійснюється з метою встановлення наявності чи відсутності порушення закону під час вчинення дій або допущення бездіяльності, прийняття рішення, а також завдання будь-якої шкоди протиправним рішенням, дією або бездіяльністю, проте такий контроль має здійснюватися відповідно до принципів, викладених, зокрема, у Європейській хартії місцевого самоврядування.

Відповідно до Класифікатора категорій адміністративних справ, затвердженого рішенням Ради суддів адміністративних судів, до категорій адміністративних справ з приводу реалізації державної політики та захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян належать: 1) справи зі спорів з приводу забезпечення реалізації громадянами права голосу на виборах і референдумах; 2) справи зі спорів з приводу забезпечення реалізації

конституційних прав особи, а також реалізації статусу депутата представницького органу влади, організації діяльності цих органів; 3) справи зі спорів з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України; 4) справи зі спорів з приводу реалізації державної політики у сфері освіти, науки, культури та спорту; 5) справи зі спорів з приводу реалізації державної політики у сфері економіки; 6) справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування; 7) справи зі спорів з приводу охорони навколишнього природного середовища; 8) справи зі спорів з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства; 9) справи зі спорів з приводу реалізації публічної фінансової політики; 10) справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та спорів у сфері публічної житлової політики; 11) справи зі спорів з приводу забезпечення юстиції; 12) справи зі спорів з відносин публічної служби; 13) справи зі спорів щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а також справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України; 14) інші справи [196].

Слід зазначити, що за даними Аналізу стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2020 році, упродовж 2020 року до місцевих адміністративних судів надійшли в кількості 350 591 одиниця позовних заяв, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, заяви про забезпечення доказів, про забезпечення доказів, позову до подання позовної заяви, про відновлення втраченого судового провадження, звернення, клопотання, подання, заяви, зокрема подані в порядку виконання судових рішень, судові доручення, заяви про відвід судді, проти 272 098 справ і матеріалів, що надійшли у 2019 році (+29%). При цьому показник надходження матеріалів до окружних адміністративних судів збільшився з 214 887 до 309 818 одиниць (+44%). Водночас у звітному періоді

до окружних адміністративних судів надійшло звернень майже у 8 разів більше, ніж до місцевих загальних судів як адміністративних [197].

Аналіз показників надходження позовних заяв і адміністративних справ за категоріями показав, що 45% справ, які надійшли до місцевих адміністративних судів, становили справи зі спорів, що виникають у соціальній сфері. У 2019 році частка таких справ становила 33%. Другими за чисельністю були позовні заяви і справи, що стосувалися податкової сфери, і становили 15% проти 17% позовних заяв і справ у 2019 році. Питома вага позовних заяв і справ щодо забезпечення громадського порядку, національної безпеки та оборони України становила 11% проти їх 17% у 2019 році [197].

Такий розподіл питомої ваги категорій адміністративних спорів та переважання серед них саме спорів щодо захисту соціальних прав громадян обумовлено недосконалістю вітчизняного законодавства, яке перевантажене різними законодавчими актами, застарілими положеннями та гарантіями, які держава не в змозі забезпечити. Зокрема, остання причина обумовлює ухвалення урядом різних обмежень та умов реалізації соціальних гарантій, що утворює плутанину та юридичну невизначеність у соціальній сфері.

Охарактеризувати типові адміністративні справи та виявлені під час їх розгляду помилки та недоліки у діяльності публічної адміністрації дає можливість зробити аналіз зразкових справ. Цей інститут було запроваджено в адміністративному судочинстві з прийняттям нової редакції КАС України.

Станом на середину 2021 року ВС було ухвалено 22 рішення у зразкових справах, причому абсолютна їх більшість (15 із 22) стосується пенсійного забезпечення [198]. Зразкові справи винесені у спорах щодо: перерахунку пенсій пенсіонерам МВС; нескладення Ліквідкомісією МВС довідки для перерахунку пенсій пенсіонерам МВС; оформлення паспорта громадянина України; нарахування пені та штрафів платникам податків, розташованих у зоні АТО; переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця; відмови прокуратури у видачі довідки про зарплату для перерахунку пенсій; припинення виплати пенсії внутрішньо переміщених

особі; перерахунку щомісячного грошового утримання судді у відставці; перерахунку пенсій постраждалому внаслідок Чорнобильської катастрофи; зменшення відсоткового значення грошового забезпечення при перерахунку пенсій військовослужбовцям; грошової компенсації за невикористану додаткову відпустку військовослужбовцям у період мобілізації; оподаткування самозайнятої особи, яка одночасно зареєстрована як фізична особа-підприємець, тощо.

Огляд деяких зразкових судових рішень у справах з приводу захисту соціальних прав громадян [199; 200; 201; 202] свідчить про те, що найбільш поширеними помилками, які допускають, зокрема, органи пенсійного фонду, є: необґрунтоване припинення соціальних виплат особам, які перебувають на непідконтрольній території та внутрішньо переміщеним особам; безпідставна зміна відсоткової ставки під час перерахунку пенсії.

Ще однією проблемою у соціальних спорах є різний підхід органів соціального захисту до визначення строків призначення та перерахунку соціальних виплат за минулий період. На це звернув увагу один із науковців [203, с. 155], зазначивши, що, наприклад, у справі № 510/1286/16-а ухвалою від 2 квітня 2019 року Касаційний адміністративний суд звернувся до ВП ВС з пропозицією вирішити виключну правову проблему, яка полягає у необхідності формування правових позицій, зокрема, з питання, чи можуть судами застосовуватися у спорах стосовно соціального захисту (для обмеження розміру належних особі сум соціальних виплат) шестимісячні строки звернення до суду, встановлені процесуальним законом – КАС України (ст. 99 у редакції, що діяла до 15 грудня 2017 року, та ст. 122 в чинній редакції), якщо предметом спору є неотримання особою регулярних (щомісячних тощо) соціальних виплат, які суб'єкт владних повноважень з власної вини не виплачував фізичній особі або виплачував у неповному розмірі. [204].

Надаючи відповідь на це питання, ВП ВС звернула увагу на те, що припис частини другої статті 98 Закону України «Про пенсійне забезпечення» щодо періоду, за який можливий перерахунок пенсії, встановлений державою

з метою забезпечення юридичної визначеності у правовідносинах щодо пенсійного забезпечення у солідарній системі, керівництво й управління якою здійснює Пенсійний фонд України (підпункт 2 пункту 4 Положення про Пенсійний фонд України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 року № 280). Останній також здійснює ефективний розподіл фінансових ресурсів для пенсійного забезпечення (підпункт 4 пункту 4 вказаного Положення), і у солідарній системі пенсійного забезпечення така ефективність розподілу за умови відсутності часових обмежень для перерахунку пенсій за минулі періоди на підставі нових документів, які подають пенсіонери, була би під загрозою [205]. Тож суд визначив, що законодавством встановлений чіткий строк перерахунку пенсій за зверненням громадян, який повинен дотримуватися суб'єктом владних повноважень.

Що стосується деяких інших категорій адміністративних справ щодо захисту прав та інтересів громадян та реалізації державної політики, то їх розгляд дає змогу виявити одну з поширених проблем у діяльності публічної адміністрації – недотримання встановленого порядку прийняття рішень або вчинення певних дій.

Зокрема, у постанові від 8 липня 2021 року у справі № 160/674/19 ВС наголосив, що правова процедура (*fair procedure* – справедлива процедура) є складовою принципу законності та принципу верховенства права і передбачає правові вимоги до належного прийняття актів органами публічної влади. Правова процедура встановлює чітку послідовність дій проведення такої перевірки із зазначенням способів та методів її здійснення, підстав, порядку, форми та строків такої діяльності.

Правова процедура встановлює межі вчинення повноважень органом публічної влади і, в разі її неналежного дотримання, дає підстави для оскарження таких дій особою, чий інтерес вона зачіпає, до суду. Встановлена правова процедура як складова принципу законності та принципу верховенства права є важливою гарантією недопущення зловживання з боку органів публічної влади під час прийняття рішень та вчинення дій, які повинні

забезпечувати справедливе ставлення до особи. Ця правова процедура спрямована на забезпечення загального принципу юридичної визначеності, складовою якої є принцип легітимних очікувань як один з елементів принципу верховенства права [206].

Одним із проблемних питань у діяльності публічної адміністрації, які викриваються під час розгляду різних категорій адміністративних справ, є також визначення меж дискреції (дискреційних повноважень) суб'єктів публічної адміністрації.

З цього приводу справедливою є думка про те, що існує постійний конфлікт між претензією публічної адміністрації до абсолютного розсуду та претензії суб'єктів до розумного його використання. Дискреційна влада сама по собі не є чистим злом, але дає багато можливостей для неправильного використання [207, с. 6].

Питанням визначення меж дискреційних повноважень суб'єктів публічно-управлінських правовідносин присвячено низку досліджень таких науковців, як В. Б. Авер'янов [208], Н. О. Армаш [209], Н. А. Бааджи [210], В. М. Венгер [211], А. А. Грінь [212], М. К. Золотарьова [213], О. В. Константиї [214], Т. С. Мартьянова [215], Г. В. Панова [216], С. А. Резанов [217] та ін.

Загалом у науці державного управління існує два основних підходи до розуміння поняття «дискреція». Згідно з першим підходом «дискреційні» повноваження – це можливість діяти на власний розсуд, другим – використовувати надані повноваження без погодження з будь-яким іншим суб'єктом та останнім – вибирати в межах закону між дією і бездіяльністю. Стосовно самого терміна «дискреція» (від лат. *discretio* – розподіляю), то він означає дію, яка вчиняється на власний розсуд, без потреби у додатковому затвердженні чи санкціонуванні іншою стороною [218, с. 128-129].

В. Б. Авер'янов наводить науковий аналіз такого поняття, як «дискреційна влада» (від франц. *discretionnaire* – залежний від власного розсуду) й доходить висновку, що остання є способом реалізації публічної

влади, за яким відповідний суб'єкт влади застосовує надані йому в межах закону повноваження на власний розсуд, без необхідності їх узгодження у будь-якій формі з іншими суб'єктами [208, с. 195].

У зарубіжній літературі висловлюється думка, що дискреційні повноваження – це можливість суб'єкта обирати між дією та бездіяльністю [219, с. 245].

Таким чином, у науковій літературі превалює думка з приводу того, що дискреційні повноваження характеризуються наявністю певної міри свободи розсуду відповідного суб'єкта обирати між декількома альтернативними способами дії або можливість утримуватися від дій (обирати бездіяльність), якщо у конкретних суспільних відносинах та за конкретних обставин кожний з реалізованих варіантів відповідатиме закону, тобто буде таким, що здійснений у межах, порядку та на підставі, визначеному законом.

Проблема визначення меж дискреційних повноважень суб'єктів публічно-владних повноважень неодноразово була предметом розгляду інститутів ЄС – Комітету Міністрів Ради Європи, Європейського суду з прав людини та ін.

Так, згідно з Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 [220] стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнятими Комітетом Міністрів 11 березня 1980 року на 316-й нараді, як дискреційні повноваження слід розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин.

Поняття дискреційних повноважень було узагальнено та всебічно охарактеризовано у Науковому висновку щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією, наданого за дорученням Голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

Так, відповідно до сформульованого наукового висновку дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи бездіяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору із будь-ким; дискреційне повноваження надається у спосіб його закріплення в оціночному понятті, відносно-визначеній нормі, альтернативній нормі, нормі із невизначеною гіпотезою. Для позначення дискреційного повноваження законодавець використовує, зокрема, терміни «може», «має право», «за власної ініціативи», «дбає», «забезпечує», «веде діяльність», «встановлює», «визначає», «на свій розсуд» [221].

Визначившись з поняттям «дискреційні повноваження», для цілей даного дослідження важливо також з'ясувати межі втручання у дискреційні повноваження суб'єкта публічної адміністрації під час судового контролю.

При цьому згідно з позицією, висловленою ще Верховним Судом України у постанові від 14 березня 2017 року у справі № 800/323/16, суд не втручається та не може втручатися у дискрецію (вільний розсуд) суб'єкта владних повноважень поза межами перевірки за критеріями відповідності прийняття ним рішень (вчинення дій), передбаченими частиною третьою статті 2 КАС України, підміняти його і перебирати на себе повноваження, надані законом відповідному суб'єкту владних повноважень [222].

Подібна позиція щодо меж втручання адміністративних судів у дискреційні повноваження суб'єктів публічної адміністрації висловлена й новоутвореним Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду у деяких постановках, зокрема від 13 лютого 2018 року у справі № 361/7567/15-а [223], від 20 березня 2018 року у справі № 461/2579/17 [224], від 20 березня 2018 року у справі № 820/4554/17 [225], від 03 квітня 2018 року у справі № 569/16681/16-а [226] та багатьох інших.

Зміст цієї позиції уособлюється у таких тезах:

дискреційні повноваження – це можливість діяти за власним розсудом, в межах закону, можливість застосувати норми закону та вчинити конкретні дії (або дію) серед інших, кожні з яких окремо є відносно правильними (законними). При цьому відповідно до завдань адміністративного судочинства, визначених статтею 2 КАС України, адміністративний суд не наділений повноваженнями втручатися у вільний розсуд (дискрецію) суб'єкта владних повноважень поза межами перевірки за критеріями визначеними статтею; завдання правосуддя полягає не у забезпеченні ефективності державного управління, а в гарантуванні дотримання вимог права, інакше порушується принцип розподілу влади;

принцип розподілу влади заперечує надання адміністративному суду адміністративно-дискреційних повноважень – єдиним критерієм здійснення правосуддя є право, тому завданням адміністративного судочинства завжди є контроль легальності, відтак, перевірка доцільності переступає компетенцію адміністративного суду і виходить за межі адміністративного судочинства;

з огляду на положення КАС України щодо компетенції адміністративного суду, останній не може підмінити інший орган державної влади та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції цього органу.

Таким чином, обмеження втручання адміністративного суду у здійснення дискреційних повноважень обумовлено дією принципу розподілу влади, відтак, завданням судів адміністративної юстиції під час здійснення судового контролю за правомірністю рішення, дії або бездіяльності суб'єкта владних повноважень є перевірка такого рішення на відповідність критеріям, визначеним у ст. 2 КАС України. Характерно, що серед таких критеріїв, крім вимоги щодо відповідності такого рішення (дії) закону, дотримання встановленої процедури при його прийнятті (здійсненні), важливе значення має також дотримання засадничих принципів публічного управління у процесі прийняття відповідного рішення (здійснення дії).

Досліджуючи питання щодо меж здійснення судового контролю за дискреційними повноваженнями суб'єкта публічної адміністрації, слід згадати про судову практику ЄСПЛ у цій сфері.

Так, у ряді рішень ЄСПЛ висловлена позиція, відповідно до якої національні суди повинні проконтролювати, чи не є викладені у них висновки адміністративних органів щодо обставин у справі довільними та нераціональними, непідтвердженими доказами або ж такими, що є помилковими щодо фактів; у будь-якому разі суди повинні дослідити такі акти, якщо їх об'єктивність та обґрунтованість є ключовим питанням правового спору (пункт 157 рішення у справі «Sigma Radio Television Ltd. v. Cyprus» № 32181/04, № 35122/05 [227]).

Вказане у більшій мірі стосується актів тих суб'єктів публічно-владних повноважень, які є так званими квазі-судовими органами, тобто уповноважені розглядати скарги громадян та юридичних осіб на дії, рішення органів державної влади, місцевого самоврядування. Такими органами, зокрема, є Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації у складі Міністерства юстиції України, Експертно-апеляційна рада Державної регуляторної служби України, Постійно діюча адміністративна колегія з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та ін.

Крім того, наприклад, у рішенні у справі «Druzstevni Zalozna Pria and others v. the Czech Republic» № 72034/01 [228] ЄСПЛ виробив позицію, за якою за загальним правилом, національні суди повинні утриматися від перевірки обґрунтованості актів адміністративних органів, однак, все ж суди мають проконтролювати їх на відповідність закону.

Іншими словами, доцільність, ефективність прийнятого суб'єктом публічно-владних повноважень рішення (дії) перебуває поза межами судового контролю.

У Науковому висновку щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією підкреслено, що критеріями судового контролю за реалізацією дискреційних повноважень

є: критерії перевірки діяльності публічної адміністрації, встановлені КАС України, зокрема, мета, з якою дискреційне повноваження надано, об'єктивність дослідження доказів у справі, принцип рівності перед законом, безсторонність; публічний інтерес, задля якого дискреційне повноваження реалізується; зміст конституційних прав та свобод особи; якість викладення у дискреційному рішенні доводів, мотивів його прийняття [221].

Разом з тим деякі науковці висловлюють думку про те, що з метою відновлення порушеного права особи адміністративний суд може допустити обмежене втручання в дискрецію суб'єкта владних повноважень, зокрема, шляхом зобов'язання його до вчинення певних дій на реалізацію покладених на нього законом обов'язків (наприклад, зобов'язати повторно розглянути питання щодо видачі позивачу дозвільних документів). Водночас адміністративний суд не вправі підмінити такий орган державної влади та приймати замість нього конкретні рішення (для прикладу, щодо видачі позивачу дозвільних документів) [229, с. 151-152].

Вказана думка знаходить своє підтвердження у деяких рішеннях судів адміністративної юстиції, які у певній мірі сформувались як правові позиції Верховного Суду.

Приміром, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2019 року у справі № 522/6069/14-а [230] зроблено висновок про те, що зобов'язання адміністративним судом органу місцевого самоврядування надати містобудівні умови та обмеження проектування житлового будинку і забудови земельної ділянки не є втручанням у його дискреційні повноваження та є належним способом захисту особою своїх прав.

Такий висновок суду ґрунтується на тому, що єдиною підставою, визначеною у Законі, для відмови у видачі містобудівних умов та обмежень є невідповідність намірів забудови земельної ділянки положенням відповідної містобудівної документації на місцевому рівні. Водночас у разі відсутності невідповідності намірів забудови земельної ділянки положенням відповідної містобудівної документації на місцевому рівні у спеціально уповноваженого

органу містобудування та архітектури виникає обов'язок видати заявнику містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки.

Ураховуючи, що наміри позивача по забудові належної йому земельної ділянки відповідають цільовому призначенню, зазначеному у державному акті на право власності позивача на земельну ділянку, а також той факт, що міськрада рішенням встановила цільове призначення земельної ділянки за позивачем, Верховний Суд дійшов висновку, що зобов'язання органу місцевого самоврядування видати (а не розглянути повторно питання) містобудівні умови та обмеження є належним способом захисту порушеного права позивача. При цьому реалізацією відповідачем своїх дискреційних повноважень при наданні містобудівних умов та обмежень буде вважатися визначення змісту таких умов та обмежень [230].

Подібний спосіб захисту (зобов'язання видати дозвіл) практикується адміністративними судами у земельних спорах (щодо видачі дозволу на розроблення проєкту землеустрою) [231; 232], спорах у сфері надрокористування (видача або продовження дії дозволу) [233] та ін.

З наведених практичних ситуацій слідує, що адміністративні суди у виняткових випадках можуть прийняти рішення, яким зобов'язати суб'єкта владних повноважень здійснити конкретну дію (видати або продовжити дію дозволу, нарахувати або виплатити належну суму соціальної виплати тощо), тобто фактично втрутитись у дискреційні повноваження такого суб'єкта, але виключно у випадках, коли альтернативної законної дії останній вчинити не може та з метою забезпечення ефективного судового захисту порушеного права громадян та юридичних осіб.

Такий підхід певною мірою обумовлений необхідністю реалізації ще однієї важливої засади адміністративного судочинства – забезпечення ефективного захисту порушеного права.

Зокрема, відповідно до статті 13 Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року [92] право на «ефективний засіб правового захисту» означає, що прийняте за результатом розгляду справи рішення

повинно забезпечити поновлення порушеного права і одержання особою бажаного результату; винесення рішень, які не призводять безпосередньо до змін в обсязі прав та забезпечення їх примусової реалізації, не відповідає вказаній міжнародній нормі.

Тлумачення принципу забезпечення ефективного судового захисту надано у рішенні Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003 [234], згідно з яким правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах.

Крім того, в рішеннях ЄСПЛ склалася практика, яка підтверджує, що дискреційні повноваження не мають використовуватися свавільно, а суд повинен контролювати рішення, прийняті на підставі реалізації дискреційних повноважень, максимально ефективно (наприклад, рішення у справі «Hasan and Chaush v. Bulgaria» № 30985/96 [235]).

Отже, дотримуючись оптимального співвідношення принципів невторчання адміністративного суду у дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень та забезпечення ефективного судового захисту, адміністративні суди у своїх рішеннях: не можуть визначити суму штрафу, розмір належної соціальної виплати, іншого платежу, визначеного відповідним органом, але можуть визнати розраховану суму неправильною та вказати органу на встановлений порядок розрахунку такої суми; не може зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти конкретне рішення, крім випадків, якщо альтернативного законного способу дії або прийняття рішення немає тощо [236, с. 75-76].

Водночас для ефективного захисту порушених прав та інтересів особи адміністративним судам іноді недостатньо скасувати адміністративний акт або визнати протиправною дію або бездіяльність публічної адміністрації, оскільки це створює юридичну невизначеність. У такому випадку адміністративний суд може подолати цю правову невизначеність, вказавши публічній адміністрації, яким чином діяти так, щоб рішення або дії відповідали законодавству. Ці

повноваження дозволяють адміністративним судам вийти за межі скасування незаконного рішення та поновити законність шляхом надання вказівки публічній адміністрації, як діяти для подолання наслідків скасування неправомірного рішення [237, с. 54].

Ще одним важливим принципом, дотримання якого оцінюється адміністративним судом під час здійснення судового контролю за законністю рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, є перевірка, чи дотримано такими суб'єктами під час прийняття відповідного рішення, здійснення дії або допущення бездіяльності оптимальний баланс приватного та публічного інтересів.

Так, у практиці ЄСПЛ сформульована позиція, що втручання адміністративного органу в приватний інтерес є виправданим, якщо воно здійснюється з метою задоволення «суспільного», «публічного» інтересу – втручання держави у право на мирне володіння майном може бути виправдано за наявності об'єктивної необхідності у формі суспільного, публічного, загального інтересу, який може включати інтерес держави, окремих регіонів, громад чи сфер людської діяльності. Саме національні органи влади мають здійснювати первісну оцінку наявності проблеми, що становить суспільний інтерес, вирішення якої б вимагало таких заходів (наприклад, рішення у справі «The former king of Greece and others v. Greece», № 25701/94 [238]).

Відповідно до сформульованої Верховним Судом правової позиції з цього приводу у сучасних умовах «баланс публічних і приватних інтересів» визнається одним із основоположних конституційних принципів, на якому має ґрунтуватися правове регулювання за участі держави, а «оптимальною» є така модель встановлення балансу інтересів, за якої «суспільні інтереси», формуючись із системи приватних мотивів і будучи їх складовою частиною, знаходяться в основі державних [239].

Отже, рішення (дія) суб'єкта владних повноважень є таким, що ґрунтується на оптимальному поєднанні приватного та суспільного інтересу, якщо воно прийняте (здійснена) з метою захисту реального суспільного

інтересу з мінімально можливим за відповідних умов втручанням у приватний інтерес.

Необхідно також окремо звернути увагу на проблему, яка виникає в умовах адміністративної реформи та стосується ліквідації одного суб'єкта владних повноважень та утворення на його місці нового. При цьому проблема полягає у тому, що у ліквідаційний період виникає ситуація, за якої орган, що ліквідується, відмовляється виконувати свої повноваження у зв'язку з їх відсутністю, а новий орган ще фактично не створений. Зазначена проблема виникала, приміром, під час реформування органів, пов'язаних з децентралізацією влади, а також органів, що знаходяться на непідконтрольній території [236, с. 77-78].

З цього приводу у постанові від 27 листопада 2019 року у справі № 242/4741/16-ц ВП ВС зазначила, що суб'єкти, уповноважені здійснювати функції держави, можуть змінюватися, але виконання державною своїх обов'язків, які вона реалізовує через створені нею державні органи, все одно мають забезпечуватись державою і кадрові чи структурні перестановки в роботі державних органів не повинні звужувати, ускладнювати чи блокувати реалізацію гарантованих державою прав. Держава зобов'язана забезпечувати належну і постійну діяльність державних органів незалежно від трансформаційних процесів в системі таких органів та зміни /передачі від одного державного органу іншому прав та обов'язків [240].

В цьому контексті слушним є зауваження Н. С. Орлової [23] про те, що вирішення соціальних проблем в Україні можливе, зокрема, шляхом врахування досвіду країн ЄС, послідовна та наполеглива орієнтація державної політики в бік європейських соціальних стандартів та норм соціального регулювання; створення законодавчої бази, направленої на захист населення як в цілому, так і окремих пільгових категорій громадян; злагоджена діяльність гілок влади всіх рівнів у досягненні пріоритетних цілей розвитку.

Узагальнені проблеми та недоліки у діяльності публічної адміністрації, виявлені під час вирішення адміністративних спорів з приводу реалізації

державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян, наведені у таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Узагальнені проблеми та недоліки у діяльності публічної адміністрації та шляхи їх вирішення

Проблеми та недоліки у діяльності публічної адміністрації	Шляхи вирішення
Необґрунтоване припинення соціальних виплат особам, які перебувають на непідконтрольній території, та внутрішньо переміщеним особам; безпідставна зміна відсоткової ставки під час перерахунку вже призначеної пенсії	Проведення моніторингу законодавства у сфері соціального забезпечення, його уніфікація та узгодження, у перспективі розроблення єдиного документа – Соціального кодексу.
Темпоральні проблеми, пов'язані з призначенням, перерахунком пенсій або інших соціальних виплат	Надання роз'яснень та розробка Пенсійним фондом України методичних рекомендацій щодо порядку, строків призначення та перерахунку пенсій різним категоріям громадян. Підвищення кваліфікації працівників регіональних відділень пенсійних фондів, проведення їх навчання з актуальних питань змін законодавства у сфері соціального захисту.
Недотримання суб'єктом владних повноважень встановленого порядку прийняття рішень або вчинення певних дій	Персоніфікація відповідальності керівників органу публічної адміністрації за неправомірні дії, рішення, бездіяльність відповідного органу
Зловживання дискреційними повноваженнями або перевищення їх меж	
Проблема правонаступництва публічної адміністрації у період ліквідаційної процедури	Визначення у перехідних положеннях законодавчих актів порядку реалізації владних повноважень відповідними суб'єктами у ліквідаційний період

Таким чином, на підставі проведеного вище дослідження можемо зробити такі висновки.

Завданням адміністративних судів є захист прав, свобод та інтересів громадян, інших фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах. КАС України не містить вичерпного переліку способів судового захисту, який реалізується, головним чином, у формі судового контролю за виконанням суб'єктами владних повноважень публічно-управлінських функцій. Наслідком здійснення такого контролю є прийняття акта правосуддя

– судового рішення, у якому зазначається спосіб захисту порушеного права або охоронюваного законом інтересу.

Адміністративні суди наділені більш широкими повноваженнями, у порівнянні з судами іншої юрисдикції, щодо здійснення судового контролю за здійсненнями публічно-управлінських функцій суб'єктами публічної адміністрації, 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. Разом з тим юрисдикція адміністративних судів поширюється виключно на спори, що виникають у публічно-управлінських відносинах, суб'єктами яких є органи та посадові особи при виконанні ними публічно-управлінських функцій, однак політичні рішення суб'єктів владних повноважень не є предметом судового контролю адміністративних судів.

Особливості розгляду в адміністративному судочинстві справ з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян є:

1) обмеження втручання адміністративного суду у здійснення дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень, що обумовлено дією принципу розподілу влади, перевіркою рішення, дії або бездіяльності такого суб'єкта на відповідність критеріям, визначеним у ст. 2 КАС України, серед яких, крім вимоги щодо відповідності такого рішення (дії) закону, дотримання встановленої процедури при його прийнятті (здійсненні), важливе значення має також дотримання засадничих принципів публічного управління у процесі прийняття відповідного рішення (здійснення дії); перевірка доцільності, ефективності прийнятого суб'єктом публічно-владних повноважень рішення (дії) перебуває поза межами судового контролю;

2) захист порушеного права або охоронюваного законом інтересу адміністративними судами має відповідати критерію ефективності, тобто бути таким, що відновлює відповідне право, сприяє дійсній реалізації інтересу та

виключає можливість повторного порушення суб'єктом владних повноважень прав позивача. Тому адміністративні суди у виняткових випадках можуть прийняти рішення про зобов'язання суб'єкта владних повноважень здійснити конкретну дію (видати або продовжити дію дозволу, нарахувати або виплатити належну суму соціальної виплати тощо), тобто фактично втрутитись у дискреційні повноваження такого суб'єкта, але виключно у випадках, коли альтернативної законної дії останній вчинити не може та з метою забезпечення ефективного судового захисту порушеного права громадян та юридичних осіб;

3) завданням судового контролю є також перевірка того, чи є рішення (дія) суб'єкта владних повноважень прийнятим (вчиненою) з урахуванням оптимального поєднання приватного та суспільного інтересу, тобто пропорційним. Таким відповідне рішення (дія) визнається у випадку, якщо воно прийняте (здійснена) з метою захисту реального суспільного інтересу з мінімально можливим за конкретних умов втручанням у приватний інтерес особи.

Типовими помилками, які допускаються суб'єктами публічної адміністрації у своїй діяльності, є: необґрунтоване припинення соціальних виплат особам, які перебувають на невідконтрольній території та внутрішньо переміщеним особам; безпідставна зміна відсоткової ставки під час перерахунку вже призначеної пенсії; темпоральні проблеми, пов'язані з призначенням, перерахунком пенсій або інших соціальних виплат; недотримання суб'єктом владних повноважень встановленого порядку прийняття рішень або вчинення певних дій; проблема правонаступництва публічної адміністрації у період ліквідаційної процедури; зловживання дискреційними повноваженнями або перевищення їх меж.

З метою удосконалення діяльності публічної адміністрації необхідним є: проведення моніторингу законодавства у сфері соціального забезпечення, його уніфікація та узгодження, у перспективі розроблення єдиного документа – Соціального кодексу; надання роз'яснень та розробка Пенсійним фондом

України методичних рекомендацій щодо порядку, строків призначення та перерахунку пенсій різним категоріям громадян; підвищення кваліфікації працівників регіональних відділень пенсійних фондів, проведення їх навчання з актуальних питань змін законодавства у сфері соціального захисту; персоніфікація відповідальності керівників органу публічної адміністрації за неправомірні дії, рішення, бездіяльність відповідного органу; визначення у перехідних положеннях законодавчих актів порядку реалізації владних повноважень відповідними суб'єктами у ліквідаційний період.

2.3. Розгляд адміністративних спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення

Окремою категорією справ, які належать до юрисдикції адміністративних судів, є справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення. Під час розгляду таких справ судами адміністративної юстиції здійснюється захист прав громадян у сфері проходження публічної служби, які гарантовано Конституцією України, Законом України «Про державну службу» та ін. У зв'язку з цим судовий захист права на публічну службу має важливе значення у контексті реалізації гарантій у сфері державного управління.

Визначаючи особливості розгляду адміністративних спорів, що виникають у зазначеній сфері, слід передусім з'ясувати значення поняття «публічна служба» та зміст права на публічну службу.

Так, у КАС України публічна служба визначається як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [116].

У свою чергу, чинний Закон України «Про державну службу» оперує поняттям «державна служба», яка у цьому Законі визначається як публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [62].

Ще одним видом «служби», яке згадується у законодавстві, є «служба в органах місцевого самоврядування». Зокрема, відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» цей вид служби визначається як професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [180].

Отже, законодавством України до ключових особливостей державної служби віднесено: зміст такої діяльності становлять особливі повноваження владно-управлінського характеру; здійснення такої діяльності передбачає

зайняття посади в органі державної влади чи місцевого самоврядування; виконання владно-управлінських функцій здійснюється на професійній основі.

Слід зауважити, що у науковій літературі з приводу розуміння поняття «державна служба» висловлюються різні точки зору.

Так, на думку В. Ю. Кікінчук, державну службу слід розглядати як форму діяльності державного апарату (професійну діяльність службовців) з метою ефективного та безперервного здійснення завдань та функцій держави щодо задоволення потреб суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни шляхом належного виконання повноважень на посаді, що визначена в конкретному державному органі [241, с. 284].

Інші науковці пропонують розрізняти широкий та вузький підходи до розуміння досліджуваного поняття. Зокрема, у широкому розумінні державна служба – це діяльність державних службовців у державних органах та підприємствах; у вузькому – це державно-правовий інститут, що забезпечує професійну, публічну та політично нейтральну діяльність державних службовців, спрямовану на виконання завдань і функцій держави, що оплачується з коштів державного бюджету [242, с. 96].

Водночас необхідно погодитись із вченими, які акцентують увагу на тому, що державна служба є особливим видом служби, особливим видом суспільно корисної діяльності, оскільки остання полягає в управлінні, здійсненні державної діяльності, забезпеченні самого управління, соціально-культурному обслуговуванні людей. Необхідність державної служби зумовлена самим існуванням держави з її завданнями та функціями, а також потребою у формуванні персонального складу органів державної влади, нормативно-правовому врегулюванні державно-службових відносин державних службовців із зазначеними органами [243, с. 36].

М. І. Іншин з цього приводу зазначає, що державна служба являє собою професійну діяльність, одну із різновидів професії. Ця діяльність, маючи

об'єктивний зміст, вимагає спеціальних знань та певних здібностей, передачі накопичені« навичок, і тому її здійснення вимагає постійної професійної підготовки (навчання). На цій підставі науковець робить висновок про те, що формується окремо управлінська професія, яка передбачає можливість професійного зростання. У цьому аспекті професійний службовець є кар'єрним державним службовцем [244, с. 24-25].

В цілому, погоджуючись з виокремленими науковцями особливостями та характерними рисами державної служби, можна зробити висновок про наявність двох основних підходів до розуміння даного поняття: функціональний, що передбачає акцентування на особливостях змісту службової діяльності (виражається, зокрема, в специфічних функціях, пов'язаних із здійсненням владно-управлінських, адміністративно-організаційних та інших функцій на професійній основі), та інституційний, що визначає державну службу, як особливий інститут. Вказані наукові концепції узгоджуються з підходом, відповідно до якого поняття «державна служба» слід розглядати у вузькому та широкому значеннях [245, с. 429-430].

При цьому, необхідно зазначити, що у КАС України застосовано саме поняття «публічна служба», яке за своїм змістом є більш широким, ніж «державна служба». В обґрунтування такого висновку наведемо наступні аргументи.

Перш за все, у науковій літературі склалась стала концепція, відповідно до якої поняття публічна служба є більш широким і включає до свого складу державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. До основних елементів публічної служби, як правило, відносять службу на політичних посадах, адміністративну, спеціалізовану та громадську служби, тоді як державна служба об'єднує адміністративну та спеціалізовану без урахування органів місцевого самоврядування; державну службу слід розглядати як елемент публічної з урахуванням її головної мети – стати повсякденним каналом зв'язку держави та народу, їх взаємодії, а також бути лідируючою силою суспільства [246, с. 60].

На думку О. В. Попової, публічна служба – це реалізація народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів, особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду [247, с. 586].

Разом з тим слід констатувати недосконалість зазначених вище підходів. Зокрема, погоджуючись з науковцями стосовно того, що поняття «публічна служба» є більш широким за своїм змістом, ніж поняття «державна служба», не зовсім правильним видається безпідставне обмеження змісту поняття «публічна служба» лише двома складовими – службою в органах державної влади та службою в органах місцевого самоврядування.

У цьому контексті більш правильною є точка зору, відповідно до якої під публічною службою слід розуміти політично-нейтральну, професійну та результативну службу в органах публічної влади, задля задоволення публічних інтересів [248, с. 225].

Таким чином, в основі смислової конструкції «публічна служба» знаходиться поняття «публічна влада», яке за своїм змістом є ширшим, ніж «державна влада», оскільки включає, крім державної, місцеву, громадську та інші форми публічної влади.

І. В. Недобор до поняття публічної служби включає також діяльність усіх інституцій, які виконують публічні завдання, у т.ч. діяльність державних та муніципальних лікарів, вчителів тощо. У вужчому розумінні в інституційному вимірі, на думку вченого, публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування [249, с. 114].

Отже, у науковій літературі склалися широкий та більш вузький підходи до розуміння поняття «публічна служба». За першого підходу, публічна служба, крім державної, включає також службу в органах місцевого самоврядування. Другий підхід передбачає входження до публічної служби

інших інститутів, органів та організацій, які у тій чи іншій формі реалізують публічно-владні повноваження.

При цьому слід зазначити, що у деяких зарубіжних країнах застосовано більш широкий підхід до визначення поняття публічної служби.

Наприклад, у Франції існує поняття публічної служби (*function publique*), яким охоплюється служба в адміністраціях держави, регіонів, департаментів, комун та їх публічних установах. До публічних службовців у цій державі належать також учителі та викладачі вищих навчальних закладів, лікарі публічних закладів охорони здоров'я, які складають окремі корпуси. У загальному статуті публічної служби виділяється публічна служба держави, територіальна публічна служба та медична публічна служба. При цьому серед всіх «агентів» (*agents*) акцент у правовому регулюванні робиться на «чиновниках» (або «функціонерах», фр. – *fonctionnaires*), тобто особах, призначених відповідно до публічного права [243, с. 35].

Характерно, що сучасною тенденцією є поступове розширення змісту поняття «публічна служба». Приміром, пунктом 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» визначено осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а саме:

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі;

б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);

в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [168].

Отже, вказаним Законом до осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, прирівняні також деякі посадові особи державних підприємств, особи, що надають публічні послуги, а також представники громадських об'єднань загальнодержавного значення тощо.

Неоднозначна практика щодо змісту поняття «публічна служба» склалась у судових рішеннях. Зокрема, це стосується, головним чином, віднесення деяких посад до посад публічної служби, наприклад, посад патронатної служби.

Так, у постанові ВП ВС від 2 жовтня 2019 року у справі № 815/1594/17 зазначено, що з пункту 17 статті 4 КАС України (у чинній редакції), в якому сформульовано термін «публічна служба», слідує, що це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Наведене нормативне визначення поняття «публічна служба» різниться від подібного, яке було надано в пункті 15 частини першої статті 3 цього Кодексу в редакції, чинній до 15 грудня 2017 року, тільки тим, що з поняття «державна служба» виділено і додано окремо вид діяльності на посадах патронатної служби, які охоплюються поняттям публічної служби [250].

На цій підставі суд дійшов до висновку, що принаймні тільки за окресленими властивостями, які характеризують правовий статус працівника

патронатної служби (у цій конкретній справі – помічника судді), його повноваження, призначення, функції та завдання, можна визнати, що особа, яка обіймає посаду в патронатній службі, повинна підпадати під визначення особи, яка здійснює публічну службу. У разі виникнення спору за її участі з приводу прийняття на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, на такі спори має поширюється юрисдикція адміністративних судів [250].

Разом з тим в іншій справі № 815/2546/17 ВП ВС на підставі аналізу положень КАС України, Закону України «Про державну службу», дійшла висновку про те, що з 1 травня 2016 року працівники патронатної служби не є державними службовцями, а посада помічника судді не відноситься до посад державної служби та є патронатною службою. За таких обставин посада, з якої було звільнено фізичну особу (а саме – помічника судді), не відноситься до публічної служби, оскільки не пов'язана з діяльністю на державних політичних посадах, професійною діяльністю суддів, прокурорів, військовою службою, альтернативною (невійськовою) службою, дипломатичною службою, іншою державною службою, службою в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [251].

Таким чином, у науковій літературі та судовій практиці не склалось єдиної та однозначної точки зору стосовно визначення змісту поняття «публічна служба», оскільки деякі науковці розуміють її саме як службу в органах державної влади або органах місцевого самоврядування, інші – також службу на посадах у державних підприємствах, громадських організаціях та інших установах.

На нашу думку, визначаючи поняття «публічна служба», слід виходити не тільки з факту перебування особи на певній посаді (наявність офіційного членства) в організації чи органі, які виконують державні функції або мають вплив на реалізацію владно-управлінських функцій, але також з таких критеріїв: особливий порядок відбору (призначення) на відповідну посаду, що, як правило, передбачає проведення конкурсу або іншої спеціальної процедури

відбору за професійними, кваліфікаційними критеріями; виконання організаційно-розпорядчих, адміністративно-управлінських та інших публічно-владних повноважень, тобто повноважень, які наділяють певним ступенем впливу суб'єкта на формування, реалізацію державної політики у будь-якій сфері суспільних правовідносин. Поряд із цим такою критерією, як фінансування за рахунок державного бюджету не є визначальною ознакою публічної служби, оскільки, приміром, на посадах нотаріусів, державних реєстраторів та деяких інших особи отримують дохід з інших джерел, зокрема, за рахунок оплати відповідних публічних послуг.

Визначившись зі змістом поняття «публічна служба» та її співвідношенням з поняттям «державна служба», необхідно з'ясувати зміст права на реалізацію публічної служби, захист якого належить до юрисдикції адміністративних судів.

Як зазначають деякі науковці, основними особливостями права на публічну службу є такі: це системне, конституційне право; впливає із змісту права на працю; системно пов'язане із правом на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; правомочними особами є громадяни України; передбачає зайняття особою посад у публічно-правових інститутах влади; передбачає спеціальну процедуру реалізації, гарантування та правової охорони; зумовлює виникнення, зміну, припинення службово-трудова правовідносин; передбачає набуття правомочною особою правосуб'єктності публічного службовця; характеризується спеціальною процедурою припинення; підлягає державному нагляду та громадському контролю [252, с. 23].

Визначаючи право на публічну службу, важливо визначити момент набуття такого права та його припинення.

З цього приводу слід погодитись з І. Дишлевою, яка, беручи до уваги українське законодавство, зазначає, що у нашій країні державна служба виступає важливим інститутом безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами. Виникнення статусу державного службовця

визначається моментом набуття адміністративної правосуб'єктності, яка виникає з дати заміщення (заняття) ним певної державної посади. Взагалі, статус посади визначає обсяг правосуб'єктності державного службовця та його соціально-правове становище [253, с. 153-154].

Разом з тим необхідно враховувати, що захист права на публічну службу може виникнути в особи раніше, ніж така особа набуде правового статусу державного службовця або службовця іншої публічної служби. Така ситуація може виникнути у разі, якщо особа, приміром, оскаржує рішення конкурсної комісії, яким було визнано переможцем конкурсу іншу особу. Крім того, після припинення перебування особи на публічній службі, остання може звернутися до суду із захистом свого права на пенсійне або інше соціальне забезпечення. Хоча такі спори можна віднести до окремої категорії спорів у сфері пенсійного та соціального забезпечення осіб, які були звільненні з посад публічної служби; такі спори потребують окремого наукового дослідження.

Вважаємо, що право на публічну службу у контексті його судового захисту, доцільно розглядати у широкому розумінні, не обмежуючись при цьому правами, які реалізуються безпосередньо службовцями. У такому разі зміст права на публічну службу включає:

1) право вільного доступу до публічної служби осіб не залежно від їх раси, соціального чи матеріального становища тощо. Це право у свою чергу може включати: право на рівний доступ до освіти, інших видів підготовки та підвищення кваліфікації службовців; право на справедливий та об'єктивний конкурсний добір на відповідну посаду;

2) права, які реалізуються службовою особою, яка перебуває на посаді публічної служби, зокрема: право на кар'єрне зростання; право на підвищення кваліфікації; право на захист від свавілля безпосереднього керівника або адміністрації відповідного органу; право на справедливе та об'єктивне здійснення дисциплінарного провадження; право на оплату праці у розмірі, що не може бути нижчим за встановлений законодавством тощо;

3) права, що пов'язані зі звільненням та поновленням на посаді неправомірно звільнених службовців.

До адміністративних судів можуть бути оскаржені рішення, дії та/або бездіяльність органів та посадових осіб, які порушують наведені вище права особи у сфері призначення, проходження та звільнення з публічної служби.

З цього приводу необхідно погодитись з думкою М. І. Цуркана про те, що первинним диспозитивним правом є право на звернення до адміністративного суду за захистом, тобто право ініціювати адміністративний процес. Це право слід відрізнити від права на судовий захист, оскільки право на звернення до суду може реалізувати особа, яка є процесуально дієздатною, а право на судовий захист має кожен, чий права, свободи або інтереси порушено [254, с. 142].

Характерно, що статтею 11 Закону України «Про державну службу» фактично встановлено обов'язкове досудове вирішення спорів, що виникають у зв'язку із захистом права на державну службу. Зокрема, з аналізу наведеної правової норми вбачається, що зі скаргою до суду особа може звернутися лише у разі неотримання у встановлений строк обґрунтованої відповіді на подану керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації, або незгодою з такою відповіддю, відтак, судовому захисту має передувати обов'язкове звернення до керівника державної служби.

Відповідні зміни до ст. 11 Закону України «Про державну службу» були унесені Законом України від 19.09.2019 № 117-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» [255].

Це повною мірою узгоджується з новою конституційною концепцією, визначеною у ст. 124 Конституції України, стосовно того, що Законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору. Нагадаємо, що відповідні зміни були внесені до Конституції України Законом України № 1401-VIII від 02.06.2016.

До внесення вказаних змін ст. 11 Закону України «Про державну службу» передбачала дві альтернативні форми захисту права на державну службу – в адміністративному (позасудовому) та судовому порядку.

Однак пошук судової практики відмови у доступі до правосуддя у зв'язку з недотриманням досудового порядку оскарження рішень, дій чи бездіяльності у справах, пов'язаних із захистом права на публічну службу, показав відсутність таких випадків. Тобто вказане положення Закону наразі залишається декларативним.

Досліджуючи питання розгляду адміністративними судами спорів, що виникають у сфері реалізації кожної з трьох вище виокремлених груп прав на публічну службу, необхідно враховувати особливості порядку розгляду відповідної категорії справ та проблемні аспекти, з якими стикаються суди під час такого розгляду.

Так, що стосується судового захисту права на вільний та рівний доступ до публічної служби, то найбільш поширеними у цій сфері є спори, що виникають за скаргами на рішення конкурсної комісії, інших суб'єктів, які уповноважені приймати рішення у сфері конкурсного добору, про скасування результатів конкурсного добору та ін.

В обґрунтування неправомірності оскаржуваного рішення, як правило, наводять такі аргументи: 1) порушення порядку автоматизованої обробки результатів тестового завдання, яке має здійснюватися відразу після закінчення часу, відведеного на складання тестування [256]; 2) неповноважений склад конкурсної комісії або призначення конкурсу особою, яка не має законних повноважень у цій сфері [257]; 3) неправомірність допуску учасника до проведення іспиту, зокрема, з підстав невідповідності такого учасника кваліфікаційним або іншим вимогам, встановленим законодавством до відповідної категорії службовців [258]; 4) незалучення експертів з питань управління персоналом та у сфері політики відповідного державного органу в кількості трьох осіб під час тестування, як того вимагають положення законодавства [259] тощо.

Деякі науковці на підставі проведеного аналізу судової практики щодо розгляду справ цієї категорії у спірних правовідносинах, що виникають з приводу проведення конкурсу на заміщення вакантних посад в органах Національної поліції, констатують, що адміністративні суди виявили такі основні недоліки конкурсного добору: невчасне проведення спеціальної перевірки кандидатів на посади поліцейських, яка не завершується до моменту прийняття рішень комісіями; відмова керівників територіальних органів поліції виконувати рішення поліцейських комісій про рекомендацію/не рекомендацію кандидата до проходження служби; відсутність у рішеннях поліцейських комісій обґрунтувань про відмову рекомендації кандидатів про призначення на посаду; формування комісіями рейтингу не усіх кандидатів, які беруть участь у конкурсному відборі [260, с. 23].

При цьому слід зазначити, що особливістю розглянутої вище категорії справ є те, що особа – скаржник може й не мати статусу публічного службовця, але бути кандидатом на відповідну посаду. Вирішуючи спір у зазначеній категорії справ адміністративні суди з'ясовують: чи порушено права або інтереси особи, яка звернулася до суду, тобто чи є така особа учасником конкурсу або особою, яку не допущено до участі у конкурсі; чи повноважним є склад конкурсної комісії; чи дотримано порядок та строки оголошення конкурсу; чи правомірно допущено/не допущено особу до участі у конкурсі, що передбачає не тільки перевірку факту відповідності/невідповідності кандидата висунутим кваліфікаційним та іншим вимогам, але факту правомірності висування таких вимог (тобто чи передбачені такі вимоги законодавством); чи дотримано всі етапи процедури конкурсного добору; чи об'єктивно проведено оцінку результатів конкурсу; чи правильно визначено результати конкурсу або окремого його етапу [261, с. 65-66].

Певні особливості мають справи, що виникають зі спорів, пов'язаних з призначенням на посаду судді, прокурора та деякі інші посади, в яких рішення з цього приводу приймають Верховна Рада України, Президент

України, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

Передусім слід зазначити, що КАС України визначає, що судом першої інстанції у таких справах є Верховний Суд, а судом апеляційної інстанції – Велика Палата Верховного Суду [116].

У зазначеній категорії справ адміністративний суд уповноважений:

1) визнати акт Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів протиправним та нечинним повністю або в окремій його частині;

2) визнати дії чи бездіяльність Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів протиправними, зобов'язати Верховну Раду України, Президента України, Вищу раду правосуддя, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів вчинити певні дії [116].

Наприклад, у справах за позовами учасників конкурсного добору на посаду судді або осіб, недопущених до такого конкурсу, до Вищої кваліфікаційної комісії суддів, як правило оскаржуються рішення комісії щодо: недопуску особи до участі у конкурсі [262]; недопуску до чергового етапу проведення конкурсу (виконання практичного завдання, анонімного тестування для перевірки рівня особистих морально-психологічних якостей) внаслідок порушення процедури проведення конкурсу [263; 264]; порушення розумного строку стосовно прийняття рішення про надання рекомендацій комісією на призначення на посаду судді [265] тощо.

Численними також є спори за аналогічними позовами до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [266; 267].

Наступну умовну групу судових справ у сфері реалізації права на публічну службу складають справи у спорах, що виникають безпосередньо

з приводу проходження служби, тобто ті, в яких позивачем виступає публічний службовець.

З цього приводу цікава думка висловлена В. Акулов-Муратовим, який зазначив, що наразі в Україні не використовується антропоцентричний підхід до процесів управління, особливо на державній службі. Це, як вважає науковець, заважає втіленню одного з головних правил public administration: якщо виконавець не впорався з завданням – винен керівник, який за своїм статусом мав як усі можливості впливу на підлеглого та оцінки його здібностей заздалегідь, так і час, щоб роз'яснити виконавцю завдання та проконтролювати його виконання. Однак, якщо державний службовець звертається до адміністративного суду в Україні, то це, скоріш за все, буде свідчити про його нестерпне становище на роботі [268, с. 7].

Водночас слід зауважити, що кількість спорів за адміністративними позовами публічних службовців до адміністрації або вищого керівництва відповідного органу постійно зростає. При цьому найчисленнішу групу складають спори, що виникають у сфері дисциплінарного провадження.

Як правило, порушеннями у сфері дисциплінарного провадження адміністративними судами виявлено такі: 1) порушення строків притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності [269]; 2) притягнення до дисциплінарної відповідальності у період тимчасової непрацездатності та без проведення попереднього службового розслідування [270; 271]; 3) притягнення до дисциплінарної відповідальності без фактичного доведення факту вчинення дисциплінарного проступку (відсутність вини службовця) [270]; 4) відсутність належного мотивування рішення про застосування певних норм права або незастосування інших норм, при обранні виду дисциплінарного стягнення, а також ненаведення обставин вчинення дисциплінарного проступку [272] та ін.

До справ цієї групи слід віднести також справи щодо: оскарження порядку та/або результатів проведення атестації публічних службовців [273],

переведення з однієї посади на іншу (внутрішнє переміщення) [274], оплати праці службовців [275] та ін.

Приміром, у справі № 820/4210/16 працівник органів Національної поліції звернувся з адміністративним позовом до Головного управління Національної поліції у Харківській області, в якому просив визнати протиправним та скасувати рішення атестаційної комісії, оформлене протоколом, мотивуючи свої позовні вимоги тим, що результати атестації є необґрунтованими. У ході розгляду справи суд першої інстанції, з яким в цілому погодилися суд апеляційної та касаційної інстанцій, дійшов висновку про те, що відповідачем не надано доказів того, що при прийнятті рішення про невідповідність займаній посаді за сукупністю оцінки усіх критеріїв позивач презентував себе як некваліфікований працівник, оскільки негативна оцінка ділових, професійних, особистих якостей поліцейського, його освітнього та кваліфікаційного рівнів, що надана атестаційною комісією, не узгоджується з доказами про позитивну оцінку щодо цього ж поліцейського [273]. Тобто у цій справі адміністративними судами виявлено факт невідповідності результатів атестаційної оцінки з доказами щодо позитивного оцінювання діяльності позивача на відповідній посаді.

Ще одним прикладом є справа № 815/2998/18 за позовом службовця органів Державної фіскальної служби до управління, в якому він проходив службу, в якому просив визнати протиправними дії управління щодо надання переважного права при переведенні на посаду начальника іншій особі. У цій справі позов було залишено без задоволення, оскільки з'ясувалось, що керівництвом було дотримано всі вимоги КЗпП України. При цьому Верховний Суд погодився з тим, що виходячи з нормативного тлумачення зазначених положень трудового законодавства, власник або уповноважений ним орган одночасно з попередженням про звільнення у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці зобов'язаний запропонувати працівникові всі наявні вакантні посади, які він може обіймати відповідно до своєї кваліфікації [276]. Тобто у цій справі констатовано, що на спори,

що виникають під час вивільнення службовців, скорочення їх чисельності або внесення інших змін до штатного розпису, гарантії, визначені трудовим законодавством, як правило, поширюються на відповідних службовців.

Визначаючи межі судового контролю у зазначеній категорії справ, деякі науковці наводять такі особливості: у сучасній судовій практиці для оцінки спірних правовідносин публічної служби застосовуються норми як трудового законодавства, так і спеціального законодавства про публічну службу; є визначення дійсного обсягу та меж адміністративного розсуду суб'єкта владних повноважень-відповідача; судовий контроль в адміністративних справах про проходження публічної служби не може бути абсолютним, а його межі й «глибина» визначатимуться різними обставинами (критеріями): фактичними обставинами справи (діями, бездіяльністю учасників спірних правовідносин), повноваженнями адміністративного суду, приписами законодавства [277, с. 34-35].

Слід зазначити, що розглядаючи та приймаючи рішення в адміністративних справах дослідженої вище категорії, суди мають з'ясувати: яка норма права має бути застосована до спірних правовідносин – загального трудового або спеціального законодавства; чи дотримано встановленої цими нормативно-правовими актами процедури та строків застосування відповідного заходу (проведення атестації, дисциплінарного провадження тощо); чи належним чином обґрунтовано (чи наведено достатні мотиви) прийняття уповноваженим суб'єктом (атестаційною, дисциплінарною комісією тощо) того чи іншого рішення; чи діяв уповноважений суб'єкт під час прийняття відповідного рішення у межах наданих йому законом повноважень.

В окрему групу адміністративних спорів, що виникають у сфері реалізації права на публічну службу, слід виокремити спори щодо правомірності звільнення публічного службовця із займаної посади.

Аналіз судової практики у цій категорії справ показує, що спори з приводу звільнення можуть виникнути, як правило, у зв'язку з незгодою

службовця з тим, що застосування звільнення як крайнього виду дисциплінарного стягнення не відповідає характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку та ступеню вини державного службовця [278]; незгодою позивача з такою підставою звільнення, як рішення атестаційної комісії, згідно з яким позивача визнано таким, що не відповідає займаній посаді [279], в інших випадках.

Так, у справі № 813/1773/16, в якій службовець оскаржував звільнення як захід дисциплінарного стягнення, Верховним Судом сформульовано правову позицію, відповідно до якої дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця. Під час визначення виду стягнення необхідно враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби [278].

Що стосується вирішення адміністративних спорів про звільнення працівника зі служби за наслідками прийняття рішення атестаційною комісією про невідповідність займаній посаді, суди мають встановити, що розірвання трудового договору проведено на підставі фактичних даних, які підтверджують, що внаслідок, зокрема, недостатньої кваліфікації працівник не може належним чином виконувати покладені на нього трудові обов'язки, тобто дані про несвоєчасне чи неналежне виконання цих обов'язків, про прийняття помилкових рішень, про відсутність достатніх знань, рішення атестаційної комісії, тощо. При цьому важливою складовою звільнення на підставі пункту 2 частини першої статті 40 КЗпП України є вжиття роботодавцем всіх необхідних заходів стосовно переведення працівника на іншу посаду шляхом запропонування працівнику всіх вакансій, на які може претендувати особа з урахуванням його фаху, кваліфікації та досвіду трудової діяльності [279].

Таким чином, межі судового контролю у даній категорії справ визначаються з'ясуванням судами наступних фактів: чи зазначені в оскарженому рішенні підстави для припинення публічної служби, якщо вони визначені законом, та чи застосовані вони обґрунтовано [280]; чи поширюються на звільненого службовця гарантії, визначені КЗпП України, якщо так, то чи враховані вони під час прийняття рішення про звільнення; чи відповідає характер та тяжкість вчиненого дисциплінарного проступку такій мірі дисциплінарного стягнення, як звільнення, тобто чи є співмірними (пропорційними) застосовані заходи вчиненому проступку тощо.

На завершення проведеного у цій частині дослідження слід зазначити, що адміністративні суди під час розгляду справ, що виникають у сфері призначення, проходження та звільнення з публічної служби, стикалися з такими проблемними аспектами: 1) норми якого законодавства мають пріоритетне значення під час застосування до спірних правовідносин; 2) на які категорії спорів поширюється юрисдикція адміністративних судів (приміром, наразі чітко не визначено, чи поширюється юрисдикція адміністративних судів на спори, що виникають у сфері проходження патронатної служби, у сфері прийняття, звільнення та проходження служби на посаді керівників державних підприємств та установ тощо); 3) межі здійснення судового контролю у справах цієї категорії.

Окрім того, варто зазначити, що у судовій практиці не склалося однозначної позиції стосовно вирішення питання про відшкодування моральної шкоди або компенсації інших збитків, завданих роботодавцем у зв'язку з неправомірним рішенням про переведення, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо.

Для усунення наведених прогалин у судовій практиці, на нашу думку, необхідно: 1) оновити узагальнення судової практики у досліджуваній категорії справ, оскільки одним з останніх мало місце узагальнення відповідної практики у 2012-2013 роках [281]; 2) узагальнити судову практику про відшкодування моральної та матеріальної шкоди у цій категорії справ;

3) чітко визначити поняття «публічна служба» – зміст та його межі з тим, щоб вирішити питання про поширення юрисдикції адміністративних судів на відповідну категорію спорів.

На підставі проведеного у даному підрозділі дослідження можна зробити такі висновки.

Публічна служба – це особливий вид діяльності на посадах в органах державної влади, місцевого самоврядування, а також на посадах в органах, установах та організаціях, на які прямо або опосередковано покладено функції з визначення та/або реалізації державної чи регіональної політики, або індивідуальна професійна діяльність з надання адміністративних послуг, яка характеризується професійністю, особливим порядком заміщення посади та особливим змістом, який складають реалізація організаційно-розпорядчих, адміністративно-управлінських функцій.

Адміністративним судам підвідомчі такі категорії спорів, що виникають стосовно прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення: 1) за скаргами на рішення конкурсної комісії, інших суб'єктів, які уповноважені приймати рішення у сфері конкурсного добору, про скасування результатів конкурсного добору, допущення/недопущення до участі у конкурсі; 2) оскарження порядку та/або здійснення дисциплінарного провадження; 3) оскарження порядку та/або результатів проведення атестації публічних службовців; 4) оскарження переведення з однієї посади на іншу (внутрішнє переміщення); 5) за скаргами службовців щодо розміру оплати праці; 6) оскарження правомірності звільнення публічного службовця з займаної посади.

Основними проблемними аспектами розгляду спорів, що виникають з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення, в адміністративних судах є невизначеність або відсутність однозначної практики щодо вирішення таких питань: 1) норми якого законодавства мають пріоритетне значення під час застосування до спірних правовідносин; 2) на які категорії спорів поширюється юрисдикція

адміністративних судів (приміром, наразі чітко не визначено, чи поширюється юрисдикція адміністративних судів на спори, що виникають у сфері проходження патронатної служби, у сфері прийняття, звільнення та проходження служби на посаді керівників державних підприємств та установ тощо); 3) якими є межі здійснення судового контролю у справах цієї категорії; 4) порядок та розмір відшкодування моральної або матеріальної шкоди, завданої роботодавцем у зв'язку з неправомірним рішенням про переведення, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо.

Для вирішення проблемних питань, що виникають під час розгляду спорів у сфері публічної служби в адміністративних судах, необхідно: оновити узагальнення судової практики у спорах, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби; узагальнити судову практику про відшкодування моральної та матеріальної шкоди у цій категорії справ; чітко визначити, на які категорії спорів, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби, поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Висновки до другого розділу

1. Нормативно-правове регулювання організації та функціонування адміністративних судів щодо контролю за законністю діяльності публічної адміністрації визначено як особливий вид державно-управлінської діяльності, який здійснюється Верховною Радою України та іншими органами у межах наданих їм повноважень, з метою забезпечення організації та функціонування легітимної судової влади, здійснення публічного управління у судах адміністративної юстиції, а також реалізації судового контролю у публічно-правовій сфері на засадах верховенства права та законності шляхом прийняття, скасування або внесення змін та доповнень до Конституції та законів України або інших актів нормативно-правового характеру.

2. Доведено, що систему нормативно-правового регулювання організації та діяльності судів адміністративної юстиції складають міжнародно-правові акти та національні нормативно-правові акти. Національний рівень нормативно-правового регулювання організації та функціонування судів адміністративної юстиції складають нормативно-правові акти, які регулюють:

- 1) конституційні засади здійснення правосуддя;
- 2) організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів, включаючи призначення та звільнення суддів, порядок та підстави притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, порядок формування апарату судів адміністративної юстиції та здійснення управління апаратом, судове адміністрування та суддівське самоврядування тощо;
- 3) порядок здійснення адміністративного судочинства, включаючи визначення критеріїв віднесення спору до публічно-правового, визначення критеріїв правомірності рішень, дій або бездіяльності публічної адміністрації, що підлягають перевірці адміністративним судом під час розгляду справи та винесення рішення, а також інші процесуальні норми, які визначають процедури розгляду та вирішення адміністративних справ.

3. З метою удосконалення нормативно-правового регулювання організації та діяльності адміністративних судів в Україні, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду у цій сфері, запропоновано:

- 1) подальша імплементація європейських стандартів організації та функціонування судів адміністративної юстиції, зокрема, таких, як незалежність суддів, право на доступне та ефективне правосуддя тощо, у національне законодавство України;
- 2) чітко розмежувати повноваження між органами суддівського самоврядування, органами забезпечення діяльності адміністративних судів, головами судів;
- 3) розширити повноваження та визначити дієвий механізм виконання рішень органів суддівського самоврядування та врядування, зокрема, шляхом наділення відповідних органів повноваженнями щодо надання висновків стосовно законопроектів у сфері регулювання питань організації судової влади, здійснення правосуддя, що є гарантією забезпечення незалежності судової влади;
- 4) доповнення критеріїв правомірності рішень,

дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що визначені ч. 2 ст. 2 КАС України такими як правова визначеність (дотримання процедури зміни або скасування суб'єктом владних повноважень власного рішення), поваги до приватного життя, прозорості, справедливості та обґрунтованості вартості адміністративних послуг та іншими, визначеними у Рекомендаціях СМ/Rec (2007)7 Комітету міністрів державам-членам щодо належного урядування.

4. Встановлено, що завданням адміністративних судів є захист прав, свобод та інтересів громадян, інших фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах. КАС України не містить вичерпного переліку способів судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правовій сфері, який реалізується, головним чином, у формі судового контролю за виконанням суб'єктами владних повноважень публічно-управлінських функцій. Наслідком здійснення такого контролю є прийняття акта правосуддя – судового рішення, у якому зазначається спосіб захисту порушеного права або охоронюваного законом інтересу.

5. Аргументовано, що адміністративні суди наділені більш широкими повноваженнями, у порівнянні з судами іншої юрисдикції, щодо здійснення судового контролю за здійсненнями публічно-управлінських функцій суб'єктами публічної адміністрації, 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. Разом з тим юрисдикція адміністративних судів поширюється виключно на спори, що виникають у публічно-управлінських відносинах, суб'єктами яких є органи та посадові особи при виконання ними публічно-управлінських функцій, однак, політичні рішення суб'єктів владних повноважень не є предметом судового контролю адміністративних судів.

6. Виявлені такі особливості розгляду в адміністративному судочинстві справ з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав,

свобод та інтересів громадян: 1) обмеження втручання адміністративного суду у здійснення дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень, що обумовлено дією принципу розподілу влади, перевіркою рішення, дії або бездіяльності такого суб'єкта на відповідність критеріям, визначеним у ст. 2 КАС України; 2) захист порушеного права або охоронюваного законом інтересу адміністративними судами має відповідати критерію ефективності, тобто бути таким, що відновлює відповідне право, сприяє дійсній реалізації інтересу та виключає можливість повторного порушення суб'єктом владних повноважень прав позивача; 3) завданням судового контролю є також перевірка того, чи є рішення (дія) суб'єкта владних повноважень прийнятим (вчиненою) з урахуванням оптимального поєднання приватного та суспільного інтересу, тобто пропорційним.

7. Визначено, що типовими помилками, які допускаються суб'єктами публічної адміністрації у своїй діяльності, є: необґрунтоване припинення соціальних виплат особам, які перебувають на невідконтрольній території та внутрішньо переміщеним особам; безпідставна зміна відсоткової ставки під час перерахунку вже призначеної пенсії; темпоральні проблеми, пов'язані з призначенням, перерахунком пенсій або інших соціальних виплат; недотримання суб'єктом владних повноважень встановленого порядку прийняття рішень або вчинення певних дій; проблема правонаступництва публічної адміністрації у період ліквідаційної процедури; зловживання дискреційними повноваженнями або перевищення їх меж.

8. З метою удосконалення діяльності публічної адміністрації запропоновано: проведення моніторингу законодавства у сфері соціального забезпечення, його уніфікація та узгодження, у перспективі розроблення єдиного документу – Соціального кодексу; надання роз'яснень та розробка Пенсійним фондом України методичних рекомендацій щодо порядку, строків призначення та перерахунку пенсій різним категоріям громадян; підвищення кваліфікації працівників регіональних відділень пенсійних фондів, проведення їх навчання з актуальних питань змін законодавства у сфері соціального

захисту; персоніфікація відповідальності керівників органу публічної адміністрації за неправомірні дії, рішення, бездіяльність відповідного органу; визначення у перехідних положеннях законодавчих актів порядку реалізації владних повноважень відповідними суб'єктами у ліквідаційний період.

9. Публічна служба визначена як особливий вид діяльності на посадах в органах державної влади, місцевого самоврядування, а також на посадах в органах, установах та організаціях, на які прямо або опосередковано покладено функції з визначення та/або реалізації державної чи регіональної політики, або індивідуальна професійна діяльність з надання адміністративних послуг, яка характеризується професійністю, особливим порядком заміщення посади та особливим змістом, який складають реалізація організаційно-розпорядчих, адміністративно-управлінських функцій.

10. З'ясовано, що адміністративним судам підвідомчі такі категорії спорів, що виникають щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення: 1) за скаргами на рішення конкурсної комісії, інших суб'єктів, які уповноважені приймати рішення у сфері конкурсного добору, про скасування результатів конкурсного добору, допущення/недопущення до участі у конкурсі; 2) оскарження порядку та/або здійснення дисциплінарного провадження; 3) оскарження порядку та/або результатів проведення атестації публічних службовців; 4) оскарження переведення з однієї посади на іншу (внутрішнє переміщення); 5) за скаргами службовців щодо розміру оплати праці; 6) оскарження правомірності звільнення публічного службовця з займаної посади.

11. Виявлено такі основні проблемні аспекти розгляду спорів, що виникають стосовно прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення, в адміністративних судах, зокрема невизначеність або відсутність однозначної практики щодо вирішення таких питань: 1) норми якого законодавства мають пріоритетне значення під час застосування до спірних правовідносин; 2) на які категорії спорів поширюється юрисдикція адміністративних судів (приміром, наразі чітко не визначено, чи поширюється

юрисдикція адміністративних судів на спори, що виникають у сфері проходження патронатної служби, у сфері прийняття, звільнення та проходження служби на посаді керівників державних підприємств та установ тощо); 3) якими є межі здійснення судового контролю у справах цієї категорії; 4) порядок та розмір відшкодування моральної або матеріальної шкоди, завданої роботодавцем у зв'язку з неправомірним рішенням про переведення, звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо.

12. Для вирішення проблемних питань, що виникають під час розгляду спорів у сфері публічної служби в адміністративних судах, розроблено такі пропозиції: оновити узагальнення судової практики у спорах, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби; узагальнити судову практику про відшкодування моральної та матеріальної шкоди у цій категорії справ; чітко визначити, на які категорії спорів, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби, поширюється юрисдикція адміністративних судів.

РОЗДІЛ 3

ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ ЯК СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО СУДОВОГО ПРАВОНАХОДИЩНОГО ІНСТРУМЕНТУ В ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІЙ СФЕРІ

3.1. Впровадження інституту медіації для досудового врегулювання спору в адміністративному судочинстві для захисту прав і свобод громадян

Європейський шлях розвитку, який закладено у засадах внутрішньої та зовнішньої політики, вимагає від України запровадження та дотримання європейських стандартів у всіх галузях суспільних відносин, включаючи адміністративний процес. Так, у Рекомендаціях Rec (2001) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами—приватними особами [282] (Рекомендації Rec (2001)9) рекомендовано державам-членам запроваджувати та всіляко сприяти застосуванню інституту медіації під час вирішення конфліктних ситуацій, що виникають між адміністративними органами та приватними особами.

З цього приводу слід зауважити, що з прийняттям КАС України у редакції, яка набула чинності 15 грудня 2017 року [116], зроблено перші кроки на шляху до запровадження медіації в адміністративному судочинстві. Зокрема, було інтегровано інститут вирішення адміністративного спору за участю судді. У подальшому розроблено декілька законопроектів про медіацію, останній з яких 15 липня 2020 р. прийнято у першому читанні. [283]. Разом з тим, наразі залишається ряд відкритих питань у сфері організації та управління медіацією як альтернативною формою вирішення адміністративних спорів, які потребують розв'язання.

Отже, в Україні інститут медіації в адміністративному судочинстві знаходиться на початковому етапі свого розвитку, а тому актуальним у науці державного управління є питання щодо визначення ефективного способу його організації, державного регулювання медіацією.

Медіація вважається ефективним способом розв'язання конфліктних ситуацій, що виникають в адміністративних, трудових, сімейних, цивільних та інших правовідносинах, який є альтернативою судового процесу. У науковій літературі термін «медіація» визначається як особливий спосіб ведення переговорів, його особливостям присвячена значна кількість досліджень, зокрема, таких вчених, як Л. О. Андрієвська та М. В. Зеленіна [284], Н. В. Боженко [285], Н. О. Васильченко [286], Н. М. Гресь [287], М. В. Колеснікова та А. О. Шаповалова [288], С. О. Корінний [289], Т. О. Подковенко [290], Т. І. Шинкар [291] та ін.

Один з відомих суддів-медіаторів Фрідріх-Йоахім Мемель визначав медіацію як переговорний процес, що має добровільний характер і може бути перерваний у будь-який час, при цьому сторони самостійно напручують рішення та можуть впливати на результат. Медіації притаманні три особливості: 1) переговори проводить третя особа із спеціальною підготовкою – медіатор; 2) процедура медіації має особливу структуру, яка відкриває можливість спільного знаходження взаємовигідного рішення; 3) на відміну від класичного судового розгляду, медіація не обмежується процесуальним предметом спору [292, с. 1].

М. В. Колеснікова та А. О. Шаповалова визначають медіацію як техніку ведення переговорів за допомогою третьої нейтральної сторони (медіатора), яка не є суддею чи арбітром, – він не судить і не виносить жодних рішень, він нейтральний по відношенню до сторін конфлікту проте саме від нього залежить результат порозуміння, отримання найвигіднішого варіанту вирішення спору, який задовольнить обидві сторони. На думку науковців, важливою ознакою медіації є те, що вибір медіатора здійснюється спільно та добровільно, а цінність цього способу обумовлена розв'язанням протиріч

шляхом зосередження безпосередньо на інтересах сторін (опонентів спору), досягнення взаємної згоди, а не на правових позиціях або договірних правах [288, с. 44].

С. О. Корінний, який присвятив своє дисертаційне дослідження впровадженню медіації в адміністративному процесі України, в правовому аспекті під інститутом медіації запропонував розуміти особливий інститут права, якому властива внутрішня організація, взаємозв'язок юридичних норм, що у своїй сукупності становлять цілісну конструкцію, завдяки якій здійснюється регулювання правовідносин в адміністративному процесі між сторонами в адміністративній справі щодо вирішення їх публічно-правового спору шляхом залучення до цієї процедури посередника в особі судді задля досягнення примирення сторін у справі [289, с. 11].

Інші вчені також вважають, що медіація – це посередницька, позасудова діяльність між двома і більше суб'єктами права, які самостійно вирішити юридичний спір не змогли, та яка здійснюється третьою незалежною, неупередженою особою (медіатором) з метою вирішення або згладжування конфлікту (спору) на засадах визнання, яка є альтернативним способом розв'язання конфліктних ситуацій (спорів) [286, с. 124].

У більш практичному сенсі медіація, на думку Н. Мазаракі, це примирення і знаходження конструктивного підходу до врегулювання суперечки, який дозволяє виявити важливі для обох сторін питання; під різним кутом розглядає предмет спору; дозволяє використати конфлікт як «інструмент навчання» та основу для покращання відносин між сторонами; медіація забезпечує сторонам можливість відновити або іноді розпочати переговори [293, с. 95].

Тобто поняття «медіація» розглядається науковцями не лише як інструмент вирішення правових спорів, але й як дієвий механізм урегулювання конфліктів, що можуть виникнути в будь-якій сфері суспільних відносин. Не заперечуючи важливість гарантій судового захисту прав та інтересів осіб у правовідносинах із суб'єктами владних повноважень, деякі

науковці обґрунтовують, що медіація є більш ефективним способом вирішення відповідних суперечностей, оскільки, по-перше, потребує менших часових затрат, тобто є більш швидким способом вирішення конфлікту; по-друге, дозволяє більш гнучким способом підійти до вирішення конфліктної ситуації з урахуванням інтересів усіх учасників; по-третє, є менш формалізованою, ніж судове провадження, процедурою, яка допускає певну свободу дій у процесі переговорів [294, с. 185-186].

Досить слушною видається думка Т. І. Шинкар, яка до переваг медіації як способу вирішення спорів відносить такі: 1) контроль, який мають сторони як над безпосередньою процедурою медіації, так і над її результатами; 2) пряма участь сторін у переговорах; добровільність процедури; швидкість проведення медіації, її ефективність і економічність, простота і гнучкість; 3) справедливність, оскільки медіатор гарантує, що вже існуючі нерівні відносини між сторонами не можуть вплинути на хід ведення переговорів і їх результат; 4) конфіденційність; 5) забезпечення ефективної взаємодії між сторонами; сприяння в підтримці, поліпшення або відновлення взаємин між сторонами; врахування довгострокових і важливих інтересів сторін в кожній стадії процедури медіації для врегулювання спору з акцентом на сьогоднішнє і майбутнє, а не на минуле; 6) взаємовигідність результату медіації; творчий підхід до вирішення суперечки [291, с. 15].

Для того, щоб встановити можливі шляхи запровадження та популяризації медіації як альтернативної процедури вирішення адміністративних спорів, необхідно виділити основні ознаки медіації.

Так, деякі науковці, не формулюючи самого поняття «медіація», виокремлюють характерні ознаки вказаної процедури. Приміром, Н. Ю Кантор на підставі узагальнення різних наукових концепцій до визначення поняття медіації окреслила такі найбільш характерні ознаки цього явища: 1) медіація – це альтернатива судовому порядку розв'язання спорів; 2) може застосовуватися в різних сферах правових відносин; 3) відбувається за участю третьої нейтральної сторони – медіатора; 4) є добровільною

процедурою; 5) передбачає узгодження інтересів конфліктуючих сторін [295, с. 91].

Слід зазначити, що наведені науковцем ознаки медіації не у повній мірі відображають сутність досліджуваного явища саме з точки зору науки державного управління та потребують доповнення.

У зв'язку з цим пропонуємо виокремити такі характерні ознаки медіації:

- 1) обов'язковим її учасником, який займає нейтральну посередницьку позицію, є медіатор – особа чи група осіб, які попередньо пройшли спеціальну підготовку;
- 2) її метою є вирішення конфліктної ситуації між учасниками правовідносин до початку або під час, проте до закінчення судового процесу;
- 3) її зміст складають дії медіатора стосовно ведення переговорів між учасниками конфлікту;
- 4) порядок її здійснення визначається договором або спеціальними правилами;
- 5) мета медіації вважається досягнутою, коли між сторонами конфлікту укладається угода, як правило у письмовій формі, в якій вони знаходять оптимальний варіант вирішення конфлікту, що влаштовує обидві сторони;
- 6) якщо під час переговорів не досягнуто згоди, сторони наділені правом у будь-який момент припинити процедуру медіації та звернутися до суду.

Варто зазначити, що в Україні до цього часу процедура медіації залишається неврегульованою. На цьому у пояснювальній записці наголошують розробники законопроекту «Про медіацію», зазначаючи, що практика вирішення конфліктів (спорів) шляхом медіації поступово збільшується, а оскільки статтею 124 Конституції України встановлено, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору, існує необхідність у законодавчому закріпленні відповідної процедури [296].

Необхідно також враховувати, що у Рекомендаціях Рес (2001)9 вказано про доцільність запровадження у європейських державах деяких альтернативних засобів вирішення адміністративних спорів: примирення, внутрішній перегляд, медіація й пошук урегулювання шляхом переговорів,

можуть застосовуватися до судового розгляду. Застосування цих засобів можливо зробити обов'язковою попередньою умовою судового розгляду. В усіх випадках застосування альтернативних засобів має допускати судовий контроль, який забезпечує остаточну гарантію захисту прав як користувачів, так і адміністрації [282].

З прийняттям у 2007 році Керівних принципів для кращого виконання наявної Рекомендації Rec (2001)9 було передбачено, що держави-члени і передусім їхні уряди та адміністративні органи відіграють головну роль у сприянні застосуванню альтернативних методів розв'язання спорів з приватними сторонами стосовно індивідуальних адміністративних актів, договорів, цивільної відповідальності та інших суперечливих питань. За можливості судді повинні мати повноваження рекомендувати сторонам методи, альтернативні судовому розгляду, включаючи процедуру примирення, медіацію та переговори з метою врегулювання, і проводити відповідні інформаційні заходи [297].

Відтак медіація є лише одним із альтернативних способів розв'язання адміністративних спорів у позасудовому порядку, а тому слід відокремлювати процедуру медіації від такого способу, як урегулювання адміністративного спору за участю судді. Цей спосіб альтернативного вирішення адміністративного спору має низку спільних ознак з медіацією, а тому часто має місце необґрунтоване їх ототожнення.

З цього приводу слід також зазначити, що 22 жовтня 2018 року у Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду було проведено перший круглий стіл «Медіація та адміністративний суд: дискусійні аспекти», в ході якого деякі судді Верховного Суду звернули увагу на проблеми застосування інституту врегулювання спорів за участю судді, зокрема недостатність спеціальної підготовки суддів; при розгляді позовів до Президента, Верховної Ради у суддів виникає потреба пояснити позивачам ще до початку судового процесу, якою є практика розгляду спорів подібної категорії, щоб для позивача рішення було передбачуваним; визначення

перспективних категорій справ, при розгляді яких можна застосувати новели КАС України про врегулювання спору за участі судді та примирення сторін. Крім цього, актуальними залишаються питання щодо пошуку шляхів взаємодії медіаторів і суддів, створення спеціалізованого реєстру медіаторів [298].

Таким чином, судді фактично ототожнили процедуру вирішення адміністративного спору за участю судді та медіацію. Важливо наголосити, що хоча у перспективі медіація може бути організована на базі адміністративних судів, але за існуючого правового врегулювання порядку вирішення спорів за участю судді в КАС України, ці дві процедури ототожнювати не можна. Подібної думки, зокрема, дотримуються й деякі науковці.

Так, О. Блажівська зазначає, що інститут врегулювання спору за участю судді є допоміжним інструментом не лише для вирішення спору між сторонами, а саме для ефективного поновлення порушеного права особи. При цьому, як вважає вчена, не можна вважати тотожними поняття «інституту врегулювання спору за участі судді» та «медіації». В обґрунтування цієї думки вчена вказує на те, що медіація — це професійно налаштовані переговори на фаховій мові, спрямовані на вирішення існуючого спору за участі медіатора як посередника між сторонами конфлікту, а тому медіаторів потрібно фахово готувати до такої процедури. У той же час, що стосується інституту врегулювання спору за участю судді, О. Блажівська акцентує увагу, що згідно з чинним законодавством суддя може бути залучений виключно до процедури врегулювання спору за участю судді, і така процедура є актуальною у всі часи, оскільки суспільство справедливо вимагає, щоб правосуддя було швидким, передбачуваним та об'єктивним [299].

Інакше кажучи, вчена розмежовує ці два інститути, виходячи, головним чином, з суб'єктного складу, зазначаючи, що, на відміну від інституту врегулювання спору за участю судді, в якому головну роль відіграє суддя, який продовжує виконувати повноваження щодо відправлення правосуддя, у процедурі медіації посередником виступає спеціально підготовлена особа,

яка не справляє будь-який обов'язковий вплив на права та обов'язки учасників переговорної процедури.

Я. Головачов вважає, що на відміну від медіації, де сторони можуть самостійно обрати посередника у їх спорі, врегулювання спору за участю судді відповідно чинного процесуального законодавства України проводиться суддею, в провадженні якого перебуває справа. Тобто, на думку вченого, процедурі врегулювання спору за участю судді передують звернення сторін за правовою допомогою задля складання позову або відзиву на позов, понесення витрат по сплаті судового збору та витрат на правову допомогу. На противагу інституту урегулювання спору за участю судді, процедура медіації передбачає можливість відмови медіатора від її проведення з будь-яких особистих мотивів, у той час, як процесуальний закон не надає судді права відмовитися від проведення процедури врегулювання спору за участю судді, крім випадку подання останнім заяви про самовідвід, але така заява може бути зроблена на стадії судового розгляду, а не поза його межами [300].

Л. О. Андрієвська та М. В. Зеленіна висловлюють думку, що на противагу врегулюванню спору за участю судді, медіація як процедура альтернативного, добровільного врегулювання спорів, вирішення конфліктів шляхом ведення переговорів між сторонами конфлікту (спору) за участю одного або кількох медіаторів (посередників) для досягнення взаємоприйнятної для сторін рішення про врегулювання конфлікту (спору) або усунення шкоди, спричиненої конфліктом (спором). Головною відмінністю процедур, як вважають науковці, є відсутність в процесі медіації судді, тобто такий метод застосовується до подання позовної заяви до суду. З огляду на те, що такий спосіб урегулювання конфлікту між сторонами є новим для українського права, його впровадження потребує подальшого законодавчого доопрацювання [284, с. 56].

У науковій літературі також зазначається, що, на відміну від судді, медіатор не вирішує конфлікт між сторонами, не постановляє обов'язкове для них рішення та не пропонує варіантів вирішення спору, які виробляють самі

сторони спору, керуючись власними інтересами та потребами. Що стосується врегулювання спору за участю судді – це спілкування сторін із суддею для отримання роз'яснень і додаткової інформації з метою оцінки перспектив судового розгляду спору сторонами. При застосуванні медіації посередником є нейтральний та незалежний медіатор, якого обирають сторони, а при врегулюванні спору за участю судді посередником є суддя, у провадженні якого перебуває справа [301].

С. В. Ківалов також акцентує увагу на тому, що на сьогодні можна говорити про визнання за процедурою врегулювання спору за участю судді статусу відокремленої судової процедури, відносини, які виникають при її застосуванні не можна визнавати частиною основних процесуальних відносин, які виникли при порушенні справи в адміністративному суді. При цьому постає питання про співрозмірність передбачених чинним законодавством процесуальних заходів для процедури врегулювання спору за участю судді та потребує подальших кроків до її автономізації [302, с. 7].

Отже, більшість науковців погоджуються з тим, що медіація та урегулювання спору за участю судді є різними видами процедури. Водночас, складно погодитись з думкою С. В. Ківалова з приводу того, що процедура урегулювання спору за участю судді є відособленою процедурою, відмінною від судової процедури розгляду адміністративної справи, оскільки, по-перше, ця процедура так само урегульована КАС України; по-друге, вона здійснюється за правилами та ґрунтується на принципах адміністративного судочинства; по-третє, суддя, за участю якого врегульовується спір, позбавлений спеціального статусу, тобто таким може бути будь-який суддя відповідного суду.

Показово, що процедура врегулювання спору за участю судді у адміністративному судочинстві активно використовується учасниками провадження. Зокрема, за даними з Єдиного державного реєстру судових рішень за пошуком «врегулювання спору за участю судді» в адміністративних справах міститься більше 30 тис. ухвал про відкриття процедури

урегулювання спору за участю судді. Однак у переважній більшості випадків вказана процедура припиняється шляхом закриття та поновлення провадження в адміністративній справі у зв'язку, зокрема, із поданням заяви однієї із сторін про припинення процедури урегулювання спору за участю судді [303; 304] або недосягненням згоди між сторонами, тобто фактично – їх непримиренням [305; 306]. Лише у незначній кількості випадків вдається досягти примирення та затвердження судом умов такого примирення [307].

Визначаючи відмінність між медіацією та процедурою урегулювання спору за участю судді, необхідно звернутися до законодавчого урегулювання цих процедур.

Так, главою 4 Розділу II КАС України встановлено порядок вирішення адміністративних спорів за участю судді. Аналіз вказаних правових норм дозволяє дійти до висновку, що: по-перше, цей спосіб може бути застосований лише до початку розгляду справи по суті; по-друге, процедура переговорів відбувається під керівництвом судді, який розглядає справу, а якщо справу слід розглядати колегією суддів, то під керівництвом судді, який готує справу до розгляду (головуючий колегії), отже така процедура здійснюється за участю не судді-медіатора; по-третє, встановлено неможливість вирішення деяких спорів за допомогою цієї процедури; по-четверте, адміністративний спір за участю судді вважається вирішеним у випадках примирення сторін, звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем; по-п'яте, при вирішенні спору за такою процедурою суддя та сторони зобов'язані дотримуватися процесуальних вимог, ураховувати судову практику та діяти таким чином, як цього вимагають приписи законодавства.

Разом з тим деякі зарубіжні науковці вважають, що надання суддям права проводити медіацію викликає певні сумніви. Один з основних принципів посередництва – неупередженість може бути порушено, особливо у ситуації, якщо у посередництві не досягнуто згоди, а той самий суддя бере участь у вирішенні певного спору [308, с. 104].

На відміну від процедури, описаної вище, медіація відбувається за посередництвом особи зі спеціальною підготовкою; тривалість медіації не обмежено жодними строками, крім тих, які сторони самостійно визначають у договорі; врегулювання спору здійснюється з урахуванням інтересів сторін, при цьому можливий вихід за межі попереднього конфлікту і вирішення інших спірних моментів; медіація також може застосовуватися при вирішенні будь-якого адміністративного спору, якщо сторони висловили таке бажання.

У проєкті Закону України «Про медіацію» медіація визначена, як добровільна, позасудова, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони шляхом переговорів за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються врегулювати конфлікт (спір). Передбачається можливість застосування медіації у будь-яких конфліктах (спорах), що виникають у цивільних, сімейних, адміністративних, господарських, трудових правовідносинах, а також кримінальних провадженнях при укладанні угод про примирення між потерпілим та підозрюваним, обвинуваченим та в інших сферах суспільних відносин. Крім того, встановлено, що медіація може проводитися як до звернення до суду, третейського суду, міжнародного комерційного арбітражу, так і під час судового розгляду.

Положеннями ст. 20 законопроекту визначено, що суд, третейський суд, міжнародний комерційний арбітраж роз'яснює сторонам у справі їх право на будь-якій стадії судового, третейського, арбітражного провадження провести позасудове врегулювання конфлікту (спору) шляхом медіації [283].

Водночас у проєкті Закону України «Про медіацію» не передбачено запровадження посади медіатора у судах, а також не передбачена така форма організації медіації, як присудова. Тому, в цілому, надаючи позитивну оцінку цьому законопроекту, слід, однак, рекомендувати доповнити його положеннями про запровадження медіації у судах та підготовку суддів-медіаторів.

Схема організації присудової медіації в адміністративних судах представлена у додатку В.

Отже, медіація як альтернативна судовій процедура вирішення адміністративного спору має низку переваг у порівнянні з процедурою врегулювання спору за участю судді та є ефективним способом захисту прав громадян у системі публічного управління та контролю за діяльністю органів та посадових осіб публічної адміністрації [294, с. 191-192].

Говорячи про спосіб організації медіації, необхідно вказати, що в Україні утворено декілька реєстрів медіаторів, які сприяють вирішенню конфліктів переважно у господарських та цивільно-правових спорах. Зокрема, наразі функціонують реєстри медіаторів – членів Національної асоціації медіаторів України [309], Київської торгово-промислової палати [310]. Відповідні асоціації медіаторів є фактично громадськими об'єднаннями та керуються у своїй діяльності статутом, розробленими правилами та кодексами етики медіаторів тощо.

Разом з тим для успішного запровадження медіації слід вирішити деякі проблемні питання, що наразі існують у цій сфері. Тому, визначаючи оптимальний спосіб організації медіації в Україні, доречно звернутися до аналізу міжнародного досвіду в цій сфері.

У багатьох країнах медіація є визнаним і широко застосовуваним способом вирішення конфліктів. Наприклад, у США лише 5% поданих до суду справ направляються на розгляд, решта вирішуються мирним шляхом. Логічно, що порозуміння, досягнуте при врегулюванні конфлікту, а не вирішення – відповідно до волі, наприклад, судді або арбітра, приймається і визнається сторонами [290, с. 27].

Факторами, які спонукали розвиток медіації є особливості судового процесу в США: необхідність нести значні витрати на оплату адвокатських послуг для кожної зі сторін спору та повільність судового процесу. Поширенню медіації сприяв Федеральний Акт про альтернативне врегулювання спорів від 1998 р. (The Federal Alternative Dispute Resolution Act). Актом зобов'язано федеральні окружні суди прийняти місцеві правила щодо можливості альтернативного вирішення спору, а також установив, що

суди мають заохочувати та сприяти використанню медіації в кожному окрузі. Такі правила були прийняті у всіх округах США [287, с. 179].

Як зазначають деякі науковці, існують три основні варіанти функціонування медіації, а саме: медіатор як представник громадської організації; приватні медіатори та медіація як діяльність окремих працівників судової гілки влади (суддя чи інший працівник суду, що спеціалізуються на медіації) [311].

У науковій літературі переважає думка, що саме останній варіант є найбільш застосовним та доцільним для вирішення адміністративних спорів, зважаючи, зокрема, на таку особливість адміністративного процесу, як статус відповідача у справі.

В адміністративному процесі процес медіації, на думку вчених, слід організувати так, що його початок за ініціативою учасників міг припадати як на час до розгляду, так під час, однак до закінчення розгляду справи по суті. За таких умов судовий розгляд переривається для проведення процедури медіації. Після цього суддя іншої судової колегії або – оскільки мова йде не про судову практику – науковий співробітник суду виступає в якості медіатора і проводить медіацію [292, с. 3].

З такою пропозицією варто погодитись, так як організація служби медіації у штаті судів сприятиме налагодженню тісної взаємодії між суддями та медіаторами, що дозволить здійснювати безпосередній судовий контроль за дотриманням прав сторін та виконанням ними угоди, укладеної за наслідком медіації. Доцільно передбачити, що судді також виконуватимуть функцію медіаторів, проте для цього слід запровадити їх спеціальну підготовку з урахуванням вимог, які визначені у Керівних принципах для кращого виконання Рекомендації Rec (2001) 9.

У державах Європи інститут медіації організований по-різному.

Передусім слід зазначити, що країни, які належать до системи загального права, донедавна не виявляли бажання застосовувати медіацію для вирішення правових спорів. Такі країни загального права, як Німеччина,

Швейцарія, Данія, Фінляндія, Італія, Австрія, Франція, Шотландія, Польща, Чехія, Словаччина, Македонія рухалися непрямим шляхом поки визнали медіацію як законну й корисну процедуру врегулювання спорів. Послідовніше та енергійніше до запровадження медіації поставилися лише у Нідерландах [312, с. 162].

Досвід Нідерландів є показовим щодо організації медіації. У цій країні представники з питань медіації (mediation officers) очолюють офіси із адміністрування медіації в судах і є контактними особами з питань медіації для учасників судових проваджень. Представники з питань медіації надають інформацію про процедуру медіації, пояснюють її принципи, допомагають учасникам у виборі медіатора та організують першу зустріч цих сторін із медіатором. У Нідерландах координатори з питань медіації (mediation coordinators) є суддями, які несуть відповідальність за сприяння у проведенні присудової медіації. Вони є контактними особами для інших суддів та співробітників судів, які мають запитання щодо медіації [313].

У Польщі медіація в адміністративних спорах запроваджена у 2017 році (Законом про внесення змін до Адміністративно-процесуального кодексу та деяких інших актів від 7 квітня 2017 р.). Проте до того часу медіація також використовувалась у практиці діяльності адміністративних судів. Згідно зі звітом Вищого адміністративного суду до процедури медіації зверталися у 8 адміністративних судових справах у 2015 році (що призвело до вирішення однієї справи) та 8 справ у 2016 році. Нові положення дозволили використання медіації між сторонами адміністративного судочинства, а також між сторонами та адміністративним органом, який розглядає справу (ст. 96а Адміністративно-процесуального кодексу). Фундаментальні принципи медіації повинні повністю поважатися: медіація є добровільною (ст. 96а §2) та конфіденційною (ст. 96j §1), медіатор є неупередженим (ст. 96g) та нейтральним (ст. 96f), а також сторони можуть обрати медіатора самостійно (ст. 96в §§2–3) [314, с. 3].

У Чехії функціонує державна організація – Служба апробації та медіації, яка підпорядкована Міністерству юстиції. Ця організація має виконавчу вертикаль, тому її послуги доступні в усіх регіонах країни. Медіацію можуть здійснювати особи, які мають спеціальну підготовку в галузі права чи соціальних наук та пройшли спеціальний тренінг.

У Франції послуги з медіації надають громадські організації, а медіатори мають бути акредитовані прокурором, після чого можуть підписати контракт з Міністерством юстиції Франції. Послуги з медіації є безкоштовними для сторін і оплачуються з державного бюджету [315].

Натомість, у Великобританії навмисно відмовляються від обов'язкової судової медіації та від прийняття спеціального законодавства про медіацію, надавши перевагу саморегулюючим процедурам проведення медіації і гнучкому регулюванню у традиціях прецедентного права [316, с. 232].

Показово, що у європейських державах відрізняється не тільки спосіб організації медіації та її правового регулювання, але й порядок ведення реєстрів медіаторів.

Як зазначають з цього приводу деякі науковці, в таких державах, як Чехія, Франція та Ірландія не існує централізованого державного органу, що відповідає за ведення реєстру медіаторів. Натомість є ряд неурядових громадських організацій, які здійснюють цю функцію: Інститут медіації Ірландії, Медіаційний форум Ірландії, Рада адвокатів, Дублінський міжнародний арбітражний центр, Правове суспільство Ірландії та Національний Реєстр Медіаторів. Належність до реєстру однієї з цих організацій не є обов'язковою умовою для здійснення медіаторами діяльності, а скоріш гарантією їх професійного рівня для клієнтів. Як вважають вчені, перевагою цього варіанту є те, що він є зручним щодо процедури включення до реєстру та найефективнішим щодо контролю за діяльністю медіаторів. Держава, в свою чергу, зобов'язується контролювати діяльність цих організацій. Натомість, недоліком є різноманітний підхід до професійного рівня медіаторів, незручність для судів та можливі зловживання [317].

Досвід зарубіжних країн свідчить про високу ефективність медіації як альтернативного способу врегулювання адміністративних спорів. Водночас, слід враховувати, що така ефективність досягається завдяки належному правовому урегулюванню інституту медіації, створенні умов для підготовки медіаторів, розробленні стандартів такої підготовки та правил ведення переговорів. Також важливе значення мають економічні стимули – медіація має коштувати дешевше, аніж судовий розгляд справи.



Рис. 3.1. – Схема вирішення спору за допомогою присудової медіації

Узагальнюючи зарубіжний досвід, деякі вчені пропонують використати в Україні практики щодо підготовки медіаторів, зокрема: 1) забезпечити державне регулювання медіації та підготовки кадрів для цієї сфери; 2) запровадити єдині державні стандарти підготовки медіаторів; 3) здійснювати обов'язкову акредитацію установ, які здійснюють підготовку кадрів для сфери медіації; 4) сформувати єдиний державний реєстр кваліфікованих/сертифікованих медіаторів; 5) забезпечити міжнародне співробітництво та обмін досвідом у сфері досудового примирення та врегулювання спорів; 6) забезпечити постійний державний та громадський контроль за якістю надання послуг у сфері медіації [318, с. 37].

Крім того, А. Ю. Ткачук та Є. Р. Чернова зазначають, що для створення належної правової основи щодо ефективного вирішення конфліктів за допомогою медіації у відповідності до європейських стандартів і норм міжнародного права потрібно утворення законодавчої бази, яка б визначала основні принципи медіації, сферу її застосування, коло справ, у яких можливе призначення медіації, вимоги до медіаторів та умови набуття статусу медіатора, правовий статус медіатора, максимальні строки проведення медіації для недопущення невиннованого затягування процедури учасниками [319, с. 650-651].

Правове урегулювання основних засад здійснення медіації має важливе значення, однак, обираючи спосіб такого регулювання, необхідно виходити з того, який спосіб організації медіації матиме місце в Україні. Зокрема, у разі, якщо медіація здійснюватиметься державними установами, то детальне врегулювання вказаної процедури є доцільним, але при наданні переваги таким організаційним формам як громадське об'єднання, має бути надано більшу свободу у здійсненні саморегулювання діяльності медіаторів.

А. О. Дутко вказує на можливість двох основних напрямів розвитку медіації в Україні: 1) як самостійного механізму врегулювання спорів, існуючого поряд з традиційними способами захисту прав; а також 2) як механізму, що забезпечує реалізацію основних повноважень суддів.

Важливим, на думку науковця, є готовність населення до застосування даної процедури, адже якщо громадяни не готові будуть до такого вирішення спорів, то дане закріплення не буде важливим та не буде відігравати суттєву роль у вирішенні спорів між сторонами [320, с. 215].

Інші вчені звертають увагу на важливість запровадження обов'язкового досудового врегулювання певних категорій справ, зокрема, серед адміністративних виділяють такі, як: про стягнення податків і зборів; про захист прав споживачів; про накладення адміністративних стягнень тощо [321, с. 117].

Однак зазначена думка викликає деякі сумніви, зумовлені необхідністю вирішення питання про співвідношення обов'язковості проведення досудової медіації у зазначеній категорії спорів та гарантованого Конституцією України права на судовий захист.

Слушною видається думка С. О. Корінного, який зазначає, що з урахуванням світового досвіду, для подальшого розвитку цього інституту було б ефективним також запровадити в адміністративному процесі асоційовану модель медіації, в ході якої суддя являється тільки її ініціатором, а реалізатором виступає незалежний від суду, сторонній посередник, яким може бути як професійний приватний медіатор з відповідною ліцензією, що уповноважений державою здійснювати діяльність з проведення медіації у порядку, встановленому законом, на кшталт приватного виконавця, або в залежності від категорії спору, уповноважений посередник від органу державної влади чи місцевого самоврядування [322, с. 195].

Зазначеній пропозиції в цілому слід надати позитивну оцінку, однак для її втілення потрібний детальне опрацювання основних елементів у такій схемі організації медіації. Зокрема, враховуючи особливість саме адміністративних спорів, яка полягає у тому, що такий спір виникає за участю суб'єкта владних повноважень, при асоційованій медіації, до якої сторони звернулись після звернення до адміністративного суду або вже на стадії виконання судового рішення, видається за доцільне встановити судовий контроль за виконанням

умов, затверджених під час медіації, а також встановити певний строк, протягом якого має бути урегульований адміністративний спір за допомогою медіації.

Таким чином, за результатами дослідження пропонуємо визначити медіацію в адміністративному процесі з точки зору науки державного управління як спеціальну, організовану процедуру вирішення спору, який виникає між приватною особою і суб'єктом владних повноважень, що реалізується шляхом ведення переговорів за обов'язковою участю посередника, який має спеціальну підготовку та статус медіатора (судді-медіатора), та закінчується укладенням угоди, в якій фіксується результат досягнутої згоди з урахуванням інтересів учасників спору.

Для впровадження та ефективної організації медіації в адміністративному процесі необхідно: 1) прийняти Закон України «Про медіацію», взявши за основу прийнятий у першому читанні законопроект, доповнивши його положеннями про присудову медіацію та особливості статусу судді-медіатора; 2) запровадити в Україні присудову медіацію шляхом доповнення КАС України положеннями щодо способу та порядку організації медіації, повноважень судді-медіатора, обов'язковості здійснення медіації у таких адміністративних спорах, як стягнення податків, адміністративних штрафів, спорів між фізичними особами та контролюючими органами тощо; 3) запровадити систему спеціальної підготовки суддів-медіаторів, встановити стандарти та вимоги до такої підготовки, порядок підтвердження кваліфікації судді-медіатора; 4) визначати економічні стимули для учасників судового процесу, надати можливість звернення до процедури медіації, як до початку, так і у процесі судового розгляду справи, але, до винесення рішення по суті; 5) зобов'язати суддів пропонувати сторонам процедуру медіації, роз'яснювати її переваги та порядок здійснення, а також гарантії та право у будь-який час відмовитись від медіації та повернутися до судового провадження.

При цьому важливо відмежовувати процедуру медіації як альтернативу вирішення адміністративного спору від процедури урегулювання спору за

участю судді. Зокрема, відмінність цих двох процедур, головним чином, полягає у наступному: 1) суб'єктний склад: в урегулюванні спору за участю судді головну роль відіграє суддя, який продовжує виконувати повноваження щодо відправлення правосуддя, а в процедурі медіації посередником виступає спеціально підготовлена особа, яка не справляє будь-який обов'язковий вплив на права та обов'язки учасників переговорної процедури; 2) строки застосування медіації, на відміну від процедури урегулювання спору за участю судді, не обмежені, крім тих, які самостійно визначені сторонами у договорі; 3) вирішення спору у медіації відбувається з урахуванням інтересів учасників, при цьому допускається вихід за межі попереднього конфлікту та урегулювання інших спірних питань у той час, як процедура урегулювання спору за участю судді здійснюється у межах позовних вимог; 4) медіація може застосовуватися при вирішенні будь-якого адміністративного спору, якщо сторони висловили таке бажання, а процедура урегулювання спору за участю судді має винятки, встановлені КАС України.

Видається, найоптимальнішим способом організації медіації в Україні як альтернативної процедури вирішення адміністративно-правових спорів є впровадження поряд з позасудовою (асоціативною) медіацією також присудової, яка здійснюється за участю судді-медіатора за правилами, які визначені у КАС України та з урахуванням особливостей, притаманних саме процедурі медіації – швидкість, добровільність, врахування інтересів усіх учасників спору тощо (рис. 3.1 та 3.2).

Значення медіації для захисту прав громадян у системі публічного управління та контролю за діяльністю органів та посадових осіб публічної адміністрації полягає у такому: 1) забезпечує швидке розв'язання конфліктної ситуації, що виникла між особою та публічною адміністрацією; 2) забезпечує економію часу та фінансових ресурсів, позаяк є більш доступним способом захисту прав для суб'єкта приватного права у публічно-правових відносинах, ніж звернення до адміністративного суду; 3) створює умови для вирішення спорів більш гнучким способом з урахуванням інтересів усіх учасників, що

забезпечується можливістю самостійно здійснити вибір медіатора учасниками конфлікту, зосередження уваги безпосередньо на інтересах сторін (опонентів спору), а також меншою формалізованістю, ніж судові провадження, процедури, яка допускає певну свободу дій у процесі переговорів; 4) дозволяє розвантажити судову систему та залишити судам адміністративної юрисдикції час для розгляду та вирішення більш серйозних та складніших публічно-правових спорів; 5) на відміну від вирішення публічно-правового спору адміністративним судом, при якому існує ризик затягування судового рішення або навіть його невиконання, вирішення конфлікту за допомогою процедури медіації гарантовано забезпечує поновлення особи у правах.

3.2. Адаптація адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів та практичного застосування рішень Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві

Утворення в Україні адміністративних судів, подальше реформування адміністративної юрисдикції, постійний розвиток процесуального законодавства зумовили наближення нашої держави у сфері судочинства до європейських стандартів. Між тим, як показує практика діяльності адміністративних судів, систему адміністративного судочинства, що склалася на сьогодні в Україні, не можна назвати досконалою. Відтак, виникає необхідність у подальшому розвитку та удосконаленні системи адміністративного судочинства. Неабияку роль у цьому процесі слід відвести ефективним організації та управлінню системою адміністративних судів, в яких також враховано найбільш позитивний досвід окремих європейських держав. Також не слід забувати про важливість імплементації практики ЄСПЛ в адміністративне судочинство.

Варто зауважити, що з підписанням у червні 2014 року Угоди про асоціацію України з ЄС у нашій державі розпочався черговий етап активних

реформаційних змін у різних сферах суспільних відносин. Одним із напрямів співробітництва, визначених, зокрема, Розділом III Угоди про асоціацію України з ЄС, є співробітництво щодо запровадження європейських стандартів у сфері юстиції. Згідно з вказаним розділом у сфері юстиції, свободи та безпеки Україна зобов'язується надавати особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню демократичних інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема, що покладає обов'язок на Україну вживати заходів для зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості і боротьби з корупцією [48].

Таким чином, перед Україною постало завдання щодо приведення вітчизняної системи організації та здійснення адміністративного судочинства у відповідність до європейських стандартів.

Європейські стандарти у сфері організації та здійснення судочинства формувалися протягом тривалого часу та знайшли своє втілення у багатьох міжнародних документах (конвенціях, хартіях, рекомендаціях тощо). Наразі Європейські стандарти та принципи у сфері здійснення судочинства вважаються втіленням найбільш прогресивних ідей та засад справедливості, демократії та верховенства права.

В основу цих принципів було покладено так звану «європейську ідею держави всезагального добробуту», яка послабила доктрину соціальної нерівності та сповідувала ідею забезпечення добробуту громадян шляхом реалізації соціальної справедливості, досягнути якої, на думку теоретиків, можна лише в межах відповідного міждержавного союзу. Такий міждержавний союз мав би відповідати інтересам держав, які входять до нього, долати егоїзм політично та економічно сильних держав, захищати слабких, впроваджувати ефективні паритетні засади суспільного розвитку. Як зазначається у спеціальній науковій літературі, основним принципом утворення такого міждержавного союзу мали виступати рівність та свобода громадян, а загальною, формальною ознакою реалізації такого принципу, який

служує основою об'єднання, вважалася рівність людей перед законом, що мало б стати основним атрибутом правової держави [16, с. 27].

При цьому європейський шлях розвитку є не випадковим вибором для України, що обумовлено історико-правовою близькістю національних державотворчих ідей та адміністративно-географічною приналежністю України до європейського континенту. Відтак, подолавши постсоціалістичну невизначеність, Україною було обрано шлях євроінтеграції, що зумовило приєднання до багатьох міжнародних, у тому числі європейських документів, що визначають основоположні засади у тій чи іншій сферах суспільного життя [323, с. 91].

Деякі науковці справедливо зазначають, що проведення судової реформи в Україні є однією із важливих складових загальної конституційної реформи і уважно вивчається Європейською комісією «За демократію через право». Від початку здійснення судової реформи Україна мала продемонструвати прогрес у напрямку удосконалення національної системи правосуддя та удосконалення механізмів управління: 1) на законодавчому рівні необхідно було чітко визначити статус судової гілки в механізмі розподілу влади; 2) забезпечити її відхід від командно-адміністративних засад діяльності; 3) визнати пріоритетність прав і свобод людини; 4) нормативно закріпити нову модель управління системою судоустрою як демократичної інституції [324, с. 148].

Необхідно зауважити, що окремі кроки у напрямі імплементації європейських стандартів у сфері публічного управління в судах адміністративної юрисдикції, вже зроблені, однак, залишається ще ряд невиконаних завдань, які потребують подальшого опрацювання.

У науковій літературі стверджується, що інституційний розвиток публічного управління в ЄС здійснюється згідно з такими критеріями: 1) верховенство закону, тобто правова визначеність і передбачуваність адміністративних дій та управлінських рішень; 2) відкритість та прозорість, спрямовані на забезпечення раціонального контролю адміністративних

процесів і результатів та їх відповідності встановленим правилам; 3) відповідальність державного управління, виконавчої, законодавчої чи судової влади щодо забезпечення дотримання законності; 4) ефективність використання державних ресурсів, зокрема ефективність в досягненні політичних цілей, встановлених законодавством, та в забезпеченні дотримання законодавства [16, с. 47].

Що стосується управління у сфері судочинства, що за юридичною силою, суб'єктами прийняття і сферою застосування міжнародно-правові акти утворюють цілісну систему міжнародних стандартів судової влади, серед яких можна виокремити: 1) загальні (інституціональні) стандарти судової влади; 2) судоустрійні стандарти; 3) стандарти статусу суддів; 4) процесуальні стандарти. Ці положення для національного законодавства є принциповими, засадничими, керівними і основоположними, тобто на них і відповідно до них повинна будуватися, розвиватися й удосконалюватися галузь судового права України [325].

При цьому, визначаючи подальші напрями імплементації європейських стандартів у сфері організації та функціонування адміністративної юстиції, необхідно провести оцінку поточного стану відповідності вказаним стандартам вітчизняної системи адміністративної юстиції.

Так, як стверджують деякі науковці, головними чинниками, які спонукають суддів до негативної поведінки та прийняття неправосудних рішень, є, зокрема, сприйняття суду як структури другорядної; залежність суддів від владних осіб та структур; незахищеність суддів, страх перед владою та її представниками; відсутність механізмів забезпечення трудової дисципліни; слабкість органів суддівського самоврядування [326, с. 84].

Саме тому одним із головних європейських стандартів у досліджуваній сфері є принцип незалежності судді, на якому ґрунтується порядок добору суддів, рівень суддівської винагороди, порядок проходження суддівської служби тощо.

Далі слід зупинитися на окремих аспектах адміністрування у судах адміністративної юрисдикції, зокрема, формування суддівського корпусу, забезпечення незалежності суддів у процесі здійснення управління, формування органів суддівського самоврядування та забезпечення їх діяльності.

У Київських Рекомендаціях ОБСЄ зазначається, що розподіл повноважень в адмініструванні судівництва має здійснюватися з урахуванням наступного: ради суддів – це органи, які уповноважені виконувати спеціальні завдання у сфері адміністрування судівництва та наділені незалежними повноваженнями для гарантування незалежності судочинства. Для уникнення надмірної концентрації влади в одному суддівському органі та охоплення його корпоративізмом, рекомендується розрізняти та відокремлювати такі повноваження: добір, кар’єрне зростання та навчання суддів, притягнення до дисциплінарної відповідальності, оцінювання професійної діяльності та бюджетування.

При цьому встановлено, що при формуванні ради суддів її члени повинні бути обраними з числа рівних поміж собою суддів і представляти суддівство загалом, включаючи суддів з першої інстанції. Судді апеляційних судів не повинні домінувати у радах суддів [153, с. 71].

У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» наведені вище рекомендації у певній мірі враховані. Відповідно до ч. 2 ст. 133 цього Закону Раду суддів України обирає з’їзд суддів України. До складу Ради суддів України входять:

- 1) одинадцять суддів від місцевих загальних судів;
- 2) чотири судді від місцевих адміністративних судів;
- 3) чотири судді від місцевих господарських судів;
- 4) чотири судді від апеляційних судів з розгляду цивільних, кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення;
- 5) два судді від апеляційних адміністративних судів;
- 6) два судді від апеляційних господарських судів;

- 7) по одному судді від вищих спеціалізованих судів;
- 8) чотири судді Верховного Суду [58].

При цьому частиною 4 цієї ж статті додатково встановлені обмеження щодо того, що не можуть бути обраними до Ради суддів України судді, які обіймають адміністративні посади в судах або є членами Вищої ради правосуддя чи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. У разі обрання члена Ради суддів України на адміністративну посаду в суді його повноваження у Раді суддів України припиняються.

У свою чергу, відповідно до Висновку № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства Рада Європи вважала за необхідне: наголосити на важливості існування спеціального органу, відповідального за захист незалежності суддів, у контексті дотримання принципу поділу влади; установити керівні принципи та стандарти для держав-членів, котрі бажають створити або реформувати свої судові ради [327, с. 197].

Відповідно до Конституції та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування – самостійне колективне вирішення зазначених питань суддями [58]. При цьому варто вказати, що суддівське самоврядування організовано та функціонує з урахуванням європейських стандартів, оскільки, зокрема, Законом визначені засади фінансового, організаційного та матеріально-технічного забезпечення проведення засідань органів суддівського самоврядування, встановлення обов'язковості рішень, що приймаються вищими органами суддівського самоврядування. Разом з тим, наразі відсутній механізм забезпечення реалізації вказаних рішень.

Стосовно забезпечення прозорості адміністрування в судах у Київських рекомендаціях зазначається, що для виконання своїх завдань ради суддів мають збиратися регулярно. Необхідно законодавчо та на практиці гарантувати доступ громадськості до засідань ради суддів, а також

гарантувати опублікування її рішень. Роль голів судів повинна бути обмежена до такого: вони можуть мати лише суддівські функції рівнозначні тим, які виконують інші судді. Голови судів не повинні втручатися у здійснення іншими судьями судочинства і не можуть брати участь у доборі суддів [153, с. 72].

На підставі даних рекомендацій з метою сприяння ВККС України в установленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання в Україні утворено Громадську раду доброчесності (ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Слід наголосити, що у ході здійснення поточного етапу судової реформи було враховано ряд інших європейських стандартів, зокрема: встановлення достатнього рівня суддівської винагороди, забезпечення участі громадськості у здійсненні добору суддів, уточнення конкретних підстав притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та підстав звільнення тощо.

Разом з тим залишається низка невирішених питань щодо імплементації європейських стандартів у сфері організації та функціонування адміністративної юстиції, враховуючи, що деякі стандарти враховані лише формально.

Так, одним із проблемних аспектів імплементації європейських стандартів у сфері організації та функціонування адміністративної юстиції, є забезпечення об'єктивного добору кандидатів на посаду судді та оцінювання професійних якостей судді.

Як зазначається у Рекомендаціях Ради Європи у випадках, коли проводиться оцінювання професійної діяльності суддів, воно не може бути використане для того, щоб шкодити незалежності судочинства. Оцінювання діяльності суддів повинне бути, перш за все, якісним та зосередженим на їхніх навичках, включаючи професійну компетентність (знання права, здатність проводити судові засідання, вміння писати вмотивовані рішення), особисту компетентність (спроможність вправлятися з обсягом роботи, здатність

приймати рішення, відкритість до нових технологій), соціальну компетентність (повага до сторін, спроможність бути посередником у спорах), а також, у випадку можливості зайняття адміністративної посади, лідерську спроможність. Такі ж навички необхідно розвивати у межах суддівських навчальних програм та на робочому місці [153, с. 75].

Слід зазначити, що національне законодавство не містить конкретних кваліфікаційних вимог, яким мають відповідати кандидати на адміністративну посаду (голови суду, заступника голови, секретаря палати тощо), а також не визначено чіткий механізм взаємодії голів судів та керівників апаратів відповідних судів.

Крім того, на думку деяких науковців, в Україні залишається невирішеними низка проблем, пов'язаних із незалежністю суддів, спрощенням доступу незабезпечених верств населення до судового захисту в порядку адміністративного судочинства, покращенням матеріально-технічної бази адміністративних судів, що дозволило б використовувати увесь потенціал інноваційних електронних технологій [328, с. 125].

Важливе значення для підвищення ефективності здійснення судового контролю за законністю дій та рішень суб'єктів владних повноважень має імплементація європейських стандартів безпосередньо в адміністративний процес. Також обов'язок національних судів враховувати під час розгляду та вирішення справ практику ЄСПЛ закладено у законодавстві України.

Зокрема, відповідно до ст.ст. 2, 6, 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» правосуддя в Україні здійснюється на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів та спрямоване на забезпечення права кожного на справедливий суд [58]. Аналогічні положення містяться у ч. 2 ст. 6 КАС України, в якій зазначається, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ.

Крім того, як закріплено у статті 32 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка ратифікована Україною, її положення тлумачаться і конкретизуються в рішеннях ЄСПЛ [92]. У свою чергу,

відповідно до ст. 31 Віденської конвенції про право міжнародних договорів договір повинен тлумачитись добросовісно відповідно до звичайного значення, яке слід надавати термінам договору в їхньому контексті, а також у світлі об'єкта і цілей договору; для цілей тлумачення договору контекст охоплює, крім тексту, преамбулу й додатки; поряд з контекстом враховуються, зокрема, наступна практика застосування договору, яка встановлює угоду учасників щодо його тлумачення [229].

Про те, що ЄСПЛ вже напрацьовано практику застосування положень Конвенції і що подальша роль щодо втілення цієї практики належить саме національним судам наголосив у своєму виступі І. Черногоренко, керівник проєкту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні», спостерігача від Ради Європи у Комісії з питань правової реформи при Президентові України, з посиланням на позицію судді ЄСПЛ від Ісландії Роберта Спано [330].

При цьому, застосовуючи практику ЄСПЛ в адміністративному судочинстві, національні суди можуть заповнювати «правові прогалини» під час визначення критеріїв «належного урядування» [331], «виправданості втручання у мирне володіння майном» [332], «дискреційних повноважень» [333] тощо.

Концепція належного урядування розкрита у низці рішень ЄСПЛ, в яких визначаються різні аспекти згаданої концепції-принципу.

Приміром у рішеннях у справах «Toscuta and others v. Romania», «Dragojević v. Croatia» та ін. ЄСПЛ наголосив на тому, що на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок. При цьому вкрай важливим є досягнення того, щоб державні органи дотримувались встановлених ними ж самими правил та процедур [334; 335].

Крім того, у рішеннях у справах «Case of Beyeler v. Italy» та «Megadat.com S.r.l. v. Moldova» ЄСПЛ зауважив, що у разі, якщо йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі

основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб [336; 337].

У той же час у практиці ЄСПЛ сформувалась стала позиція, відповідно до якої концепція належного урядування, як правило, не повинна перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість (наприклад, рішення у справах «Trgo v. Croatia» [338], «Радчиков проти Росії» [339] та ін.

Важливим аспектом концепції належного урядування є те, що ризик помилки державного органу має покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються; будь-яка інша позиція була б рівнозначною, *inter alia*, санкціонуванню неналежного розподілу обмежених державних ресурсів, що суперечило б загальним інтересам. Про це зазначено, зокрема у рішеннях ЄСПЛ у справах «Інтерсплав проти України» [340] та «Bulves v. Bulgaria» [341].

На підставі комплексного аналізу рішень ЄСПЛ щодо практики застосування концепції належного урядування Я. О. Берназюк визначив, що зміст цієї концепції включає п'ять головних складових елементів: 1) покладення на суб'єктів владних повноважень зобов'язання запроваджувати локальні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок; 2) якщо діяльність суб'єкта владних повноважень впливає на основоположні права людини, такі суб'єкти повинні діяти вчасно, в належний і якомога послідовніший спосіб; 3) ризик будь-якої помилки суб'єкта владних повноважень повинен покладатися на такого суб'єкта, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються; 4) застосування принципу належного урядування, як правило, не повинно перешкоджати суб'єкту владних повноважень виправляти як випадкові помилки, так і ті, причиною яких є їх недбалість; 5) потреба виправити минулу «помилку» не має непропорційним чином втручатися у нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій суб'єкта владних повноважень [342, с. 194].

Важливо зазначити, що вказані концепції визнаються та рекомендуються до застосування у національній судовій практиці. Як зазначив з цього приводу у Рішенні від 05.06.2019 № 3-р(І)/2019 Конституційний Суд України, держава зобов'язана не тільки утримуватися від порушень чи непропорційних обмежень конституційних прав, а й вживати належних заходів для забезпечення можливості їх повної реалізації кожною особою, яка перебуває під її юрисдикцією. Для цього законодавець та інші органи публічної влади повинні запроваджувати таке юридичне регулювання, що має відповідати конституційним нормам і принципам, та створювати механізми для ефективного захисту конституційних прав і свобод [343].

Таким чином, з урахуванням вищенаведених складових концепції належного урядування адміністративні суди, перевіряючи правомірність дій, рішень або бездіяльності суб'єктів публічно-владних повноважень, зобов'язані перевіряти, чи діяли відповідні суб'єкти під час прийняття таких рішень, вчиненні дій або допущені бездіяльності у рамках принципів належного урядування.

У межах цього дослідження також варто згадати Рекомендації СМ/Rec (2007)7 Комітету міністрів державам-членам щодо належного урядування [178], відповідно до яких Комітет міністрів Ради ЄС рекомендує урядам держав-членів:

- сприяти належному урядуванню у рамках принципів верховенства права та демократії;
- сприяти належному урядуванню через організацію та функціонування органів державної влади, що забезпечують ефективність, дієвість та пропорційність вжитих ними заходів. Ці принципи вимагають від держав-членів: 1) переконатися, що поставлені цілі управління досягаються на постійній основі, що вимірюється за допомогою розроблених індикаторів моніторингу; 2) зобов'язати органи державної влади регулярно перевіряти в межах законодавства, чи надаються їх послуги ефективно та чи досягається мета надання відповідної послуги, а також, чи потрібно їх замінювати або

скасовувати; 3) зобов'язати суб'єктів публічної адміністрації шукати найкращі засоби для отримати найкращих результатів своєї діяльності; 4) проводити відповідний внутрішній та зовнішній моніторинг діяльності органів публічної адміністрації та її службовців; 5) сприяти реалізації права на належне управління в інтересах усього суспільства шляхом прийняття внутрішніх стандартів та правил, які гарантуватимуть ефективність діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Важливо також згадати програмний документ ООН «Управління для сталого розвитку людини», ухвалений у 1997 р. Основні рекомендації, що містяться у цьому документі, стосуються запровадження публічного управління, що ґрунтується на соціальній взаємодії та співробітництві трьох інститутів – держави, бізнесу та громадськості. Зокрема, зазначається, що з метою перетворення змагальності до позитивного партнерства цих інституцій необхідно: 1) розробити спільну основу для взаємного розвитку; 2) розробити та запровадити механізми спільного прийняття рішень, урахування думки громадськості під час формування державної політики у відповідній сфері; 3) підвищити спроможність кожної з цих інституцій, забезпечити механізми для спільної комунікації та зміцнення довіри [344].

Слід зазначити, що у числі європейських стандартів організації публічної адміністрації та функціонування адміністративних судів важливе місце відводиться принципу добросовісності.

Розкриваючи значення цього принципу у судовому процесі, Верховний Суд у постанові від 22 травня 2019 року у справі № 234/3341/15-ц зазначив, що цей принцип певним чином, ґрунтується на доктрині *venire contra factum proprium* (заборони суперечливої поведінки), що походить з римської максими – «*non concedit venire contra factum proprium*» (ніхто не може діяти всупереч своїй попередній поведінці), та корелює із однією з аксіом судочинства: «*Placuit inomnibus rebus praecipuum esse iustitiae aequitatisque quam stricti iuris rationem*», що означає: «У всіх юридичних справах правосуддя і справедливість мають перевагу перед строгим розумінням права» [345].

Запровадження європейських принципів і стандартів державної служби в Україні є невід'ємною умовою досягнення необхідного для функціонування в Європейському адміністративному просторі рівня адміністративної здатності органів виконавчої влади. Для цього О. Глазун пропонує розробити нормативно-правовий акт – Кодекс належної управлінської поведінки, який став би своєрідним фундаментом праввідносин органів публічної влади з приватними особами. За своїм значенням, як вважає науковець, такий документ мав би стати загальним інституційно-діяльнісним стандартом, у відповідність до вимог якого приводитимуться положення законів і підзаконних актів або доповнюватимуться відповідними відсилочними нормами для уніфікації й стандартизації діяльності органів публічної адміністрації [346, с. 123-124].

Можна погодитись із цією пропозицією, оскільки уніфікований акт, в якому визначатимуться засади доброчесної поведінки посадових та службових осіб суб'єктів публічної адміністрації, стане частиною механізму забезпечення впровадження європейських стандартів у сфері забезпечення належної поведінки відповідних осіб.

З цього приводу слід зазначити, що у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» від 13 липня 2021 р. № 1629-IX [347] були враховані зауваження та пропозиції, визначені під час розробки проекту Антикорупційної стратегії на 2020-2024рр., зокрема: доброчесність визначена як обов'язкова законодавча вимога до членів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, дисциплінарних органів у системі правосуддя; оцінка на доброчесність нових членів Вищої ради правосуддя, ВККС України має здійснюватися незалежною комісією з представників (у рівних частинах) Ради суддів України, громадськості та міжнародних експертів, чинний склад Вищої ради правосуддя перевірено на відповідність вимогам доброчесності та професійної етики; нові члени Вищої ради правосуддя, ВККС України

відповідають цим вимогам; щодо членів, які не відповідали цим вимогам, розглянуто питання про втрату посади; усунуто можливості прийняття членами Вищої ради правосуддя і ВККС України рішень в умовах конфлікту інтересів [348, с. 17-18].

Справедливою також видається думка В. В. Решоти, який вважає, що впровадження європейських стандартів адміністративного судочинства потребує визнання того, що забезпечення гарантій суб'єктивних прав громадян у відносинах із адміністративними органами є обов'язком правової держави, а це обумовлює необхідність завершення формування в Україні адміністративної юстиції, яка б, з одного боку, захищала суб'єктивні права громадян, а з іншого – за допомогою судової практики забезпечувала законність діяльності органів влади і, таким чином, сприяла зміцненню правопорядку в державі [142, с. 5; 349, с. 3].

З посиланням на принципи адміністративного права Ради Європи науковець зазначає, що основними вимогами до судового контролю за законністю дій та рішень суб'єктів владних повноважень є такі: розгляд справи має здійснюватися незалежним та об'єктивним судом (трибуналом), утвореним відповідно до закону; справедлива, проведена у розумні строки адміністративна процедура; відкрите та справедливе судове засідання; забезпечення ефективного засобу правового захисту [350].

Основні європейські принципи здійснення адміністративного судочинства визначені у таких актах: Рекомендаціях R(80)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами [220], Рекомендаціях R(81)7 Комітету міністрів Ради Європи щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя [351], Рекомендаціях R(2003)16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права [352] тощо.

Зокрема, у Рекомендаціях R(80)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами

дискреційних повноважень розкрито значення поняття та межі здійснення дискреційних повноважень суб'єктами публічної адміністрації, а також межі втручання адміністративних судів у такі повноваження. Зокрема, у Рекомендаціях R(80)2 зазначається, що підміною органу виконавчої влади можна було б вважати той випадок, коли власне суд вчинив якісь повноваження, властиві певному органу (наприклад, постановою суд закрив виконавче провадження). Однак, якщо дискреція органу передбачає лише два варіанти: «відмовити» або «задовільнити», і при наявних обставинах доведено і встановлено судом, що «відмова» була незаконною, то зобов'язання судом органу державної влади задовільнити певне клопотання, вчинити відповідні дії не буде підміною повноважень, а буде способом відновлення порушених прав та інтересів суб'єкта, законності та справедливості в цілому [220].

Необхідно зауважити, що імплементація у національне законодавство європейських стандартів щодо визначення меж дискреції суб'єкта владних повноважень має важливе значення у зв'язку з тим, що судовий контроль за здійсненням таких повноважень лише у тому випадку буде ефективним, якщо адміністративний суд, не втручаючись у відповідні дискреційні повноваження зможе надати ефективний захист правам та інтересам особи, що означає поновлення порушених прав, забезпечення реалізації таких прав без необхідності повторного звернення до суду.

Важливо, що положення КАС України містять норми, які визначають межі втручання адміністративного суду в дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 245 КАС України у випадку, визначеному пунктом 4 частини другої цієї статті, суд може зобов'язати відповідача, який є суб'єктом владних повноважень, прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі визначені законом умови і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. Якщо прийняття рішення передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує такого суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо

якого звернувся позивач, з урахуванням правової оцінки, наданої судом у рішенні [116].

Тобто КАС України допускає у виключних випадках право суду зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти конкретне рішення або вчинити конкретну дію за умови, якщо судом буде встановлено, що для прийняття такого рішення або вчинення дії виконані всі, визначені законодавством, вимоги.

Актуальною проблемою для вітчизняної системи адміністративної юстиції є забезпечення своєчасного та повного виконання судових рішень в адміністративних справах.

Рекомендаціями R(2003)16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про виконання адміністративних рішень та судових рішень у сфері адміністративного права зауважено, що держави-члени повинні створити відповідний правовий механізм для забезпечення виконання приватними особами адміністративних рішень, доведених до їх відома згідно до законодавства, незважаючи на судовий захист їх прав і інтересів [352].

Про важливість забезпечення виконання остаточного судового рішення, яким закінчено розгляд справи, наголошується й у численних рішеннях ЄСПЛ.

Так, у п. 35 рішення ЄСПЛ у справі Юрій Миколайович Іванов проти України зазначається, що Комітет міністрів на своїй 114-й сесії розглянув заходи, потрібні для гарантування довгострокової ефективності системи контролю, встановленої Конвенцією, і порекомендував, державам-членам: з урахуванням рішень суду, які вказують на структурні чи загальні недоліки в національному праві чи практиці, здійснювати контроль за ефективністю існуючих національних засобів правового захисту і, за необхідності, створювати нові ефективні засоби правового захисту, для уникнення розгляду аналогічних справ у Суді [353].

Наголошення на важливості забезпечення обов'язковості судових рішень, що означає його повне, неухильне та без необґрунтованих зволікань виконання, зустрічається у ряді інших рішень ЄСПЛ, а саме: у справі «Горнсбі

проти Греції» («Hornsby v. Greece», заява № 18357/91) [354]. «Матківська проти України» (заява № 38683/04) [355], у справі «Воротнікова проти України» (заява № 1225/02) [356] та ін. Причому у ряді рішень ЄСПЛ зазначається, що забезпечення виконання судового рішення є невід'ємною частиною судового процесу, а тому активна роль адміністративного суду є запорукою того, що ухвалене відповідним судом остаточне рішення, яким закінчено розгляд справи, буде виконано своєчасно та у повному обсязі.

Крім того, для вирішення проблеми забезпечення своєчасного та належного виконання судових рішень в адміністративному судочинстві окремий розділ у Висновку № 13(2010) присвячений ролі судді у виконанні судових рішень в адміністративних справах, в якому зазначається, що відтермінування процедури виконання рішення не повинно мати місце, окрім як з підстав, передбачених законом. У країні, де переважає верховенство права, органи держави, в першу чергу, зобов'язуються дотримуватися судових рішень і забезпечувати їхнє швидке виконання «ex officio». Самою ідеєю державного органу, що не підкоряється судовому рішення, підривається концепція примату закону [357].

Наразі у Конституції України, КАС України, Законі України «Про судоустрій і статус суддів» закріплено засаду обов'язковості судового рішення, визначено роль адміністративного суду у забезпеченні виконання постановленого ним рішення, зокрема, через здійснення судового контролю за таким виконанням, а також прийняття спеціального Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» [358], який гарантує виконання державою майнових зобов'язань за судовим рішенням, винесеним щодо її органу, посадової особи або іншого суб'єкта владних повноважень. Однак, незважаючи на вжиті Україною заходи та спробу інтегрувати європейські стандарти у сфері виконання судових рішень в адміністративній справі в національне законодавство, стан виконання таких рішень залишається незадовільним. Зокрема, як свідчить проведене у 2020 р. Центром Разумкова дослідження причин невиконання або неналежного виконання судових рішень

в адміністративних справах було виявлено [359, с. 7-17], найбільше труднощів виникає у соціальних справах, в яких держава зобов'язана здійснити пенсійну або іншу соціальну виплату (в основному, з причин відсутності належних на виконання судових рішень бюджетних асигнувань), у справах, в яких відповідачем виступає колективний суб'єкт владних повноважень (оскільки в Україні поки що не запроваджений механізм забезпечення виконання таких рішень).

Варто зауважити, що недоліки та прогалини у діяльності адміністративних судів призводять до суттєвого зниження рівня довіри до адміністративних судів зокрема та судової системи в цілому. Зокрема, за результатами проведеного Центром Разумкова соціологічного дослідження встановлено, що одним з найнижчих у суспільстві є рівень довіри до судів. Про свою недовіру до судів (судової системи в цілому) повідомили 77,7% респондентів, а про довіру – 11,4%, місцевим судам не довіряють 69,7% опитаних, довіряють – 14,0%, Верховному Суду не довіряють 64,9% громадян, довіряють – 17,5%, Конституційному Суду України не довіряють 61,7% громадян, довіряють – 18,6% [360].

Як зазначає з цього приводу Н. Бойко, проблема низького рівня довіри суспільства до судової влади зумовлена негативним інформаційним полем, викривленням поданої інформації про особливості суддів та діяльності судів, а тому кожен суддя має дотримуватися відкритості та прозорості у своїх діях [361, с. 90].

Таким чином, можна дійти висновку, що в Україні внаслідок проведення судової реформи склалась система адміністративного судочинства, яка наближена до європейських норм та стандартів. Водночас усе ще залишається низка проблемних питань у сфері адаптації адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів та практичного застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві, що негативно позначається на якості адміністративного правосуддя, ефективності забезпечення захисту адміністративними судами прав осіб у публічно-правових відносинах та як

наслідок – призводить до зниження рівня довіри до судової системи в цілому та адміністративних суді зокрема.

З метою адаптації адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів та забезпечення практичного застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві для підвищення ефективності захисту адміністративними судами прав особи у публічно-правових відносинах необхідно: 1) налагоджувати та розвивати механізми взаємодії між органами судового управління (Державна судова адміністрація, апарати судів), органами суддівського самоврядування та органами державної влади, зокрема, в інформаційній, законотворчій та інших сферах; 2) визначити механізм забезпечення обов'язковості виконання рішень органів суддівського самоврядування, забезпечувати поступовий перехід на систему електронного судочинства; 3) запровадити систему періодичного оцінювання суддів, встановити чіткі критерії оцінювання кандидатів, серед яких зазначити критерії доброчесності, на посаду судді на законодавчому рівні; 4) запровадити у національному законодавстві концепцію належного урядування, забезпечивши перевірку адміністративними судами під час надання правової оцінки правомірності рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень дотримання відповідним суб'єктом принципів належного урядування.

Актуальним залишається також питання імплементації європейських стандартів, що містяться у рекомендаціях та висновках Ради Європи, безпосередньо у правові норми, що визначають процес здійснення адміністративного судочинства, включаючи виконання судових рішень, оскільки наразі існує проблема належного та своєчасного виконання судових рішень в адміністративних справах. Для цього необхідно розв'язання проблеми у сфері належного фінансування на виконання державою своїх зобов'язань, що впливають із судових рішень, запровадження інституту колективної відповідальності та ін.

Важливе значення для підвищення ефективності захисту прав та інтересів осіб у публічно-правових відносинах має застосування адміністративними судами України рекомендацій та висновків, сформульованих у рішеннях ЄСПЛ. З цією метою необхідно: 1) запровадити централізований моніторинг рішень ЄСПЛ, поклавши цю функцію на Міністерство юстиції України; 2) розробити методичні рекомендації щодо практичного використання у рішеннях національних судів висновків, сформульованих у рішеннях ЄСПЛ; 3) доповнити ч. 3 ст. 2 КАС України такою засадою як урахування рішень ЄСПЛ під час прийняття судових рішень.

3.3. Усунення механізмів неправового впливу на дії та рішення адміністративних судів

Одним із конституційних принципів функціонування судової влади є незалежність судів, що, у свою чергу, забезпечується установленням ряду гарантій, серед яких важливе значення має усунення механізмів неправового впливу на адміністративну юстицію як зі сторони інших гілок державної влади, так і зі сторони фізичних та юридичних осіб, а також інших суддів.

У Монреальській універсальній декларації про незалежність правосуддя зазначено, що судова влада є незалежною від виконавчої та законодавчої гілок влади; її незалежність має гарантуватися державою, а всі державні інституції зобов'язані поважати незалежність судової влади та не допускати будь-яких обмежень, неналежних впливів, стимулів, тисків, загроз чи втручання, прямих чи опосередкованих, з будь-яких сторін чи з будь-якої причини [362].

Разом з тим, як зазначається у щорічній доповіді Вищої ради правосуддя за 2019 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні», друга половина 2019 року відзначилася безпрецедентним тиском на судову владу. В якості прикладів справляння неправового тиску на судову владу наводяться передання народними депутатами України на розгляд Верховної Ради України проєктів законів, які, як вважає Вища рада правосуддя, мали на меті

встановлення відповідальності суддів за судові рішення (№ 2271), припинення повноважень суддів у спосіб, не передбачений Конституцією України (№ 1031), та зміну дисциплінарних процедур, а також законопроект, який порушував право суддів на захист (№ 1008 або Закон № 193-IX) [363].

Впродовж 2019-2020 років ситуація щодо забезпечення незалежності суддів загострилась настільки, що 27 жовтня 2020 р. Конституційний Суд України прийняв безпрецедентне рішення, яким визнано неконституційними положення п.п. 6, 8 ч. 1 ст. 11, п.п. 1, 2, 6-10¹, 12, 12¹ ч. 1, ч. 2-5 ст. 12, ч. 2 ст. 13, ч. 2 ст. 13¹, ст. 35, абз. 2, 3 ч. 1 ст. 47, ст. ст. 48-51, ч. 2, 3 ст. 52, ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції»; ст. 366¹ КК України.

Такий висновок єдиним судом конституційної юрисдикції зроблений з тих підстав, що винятковість органів судової влади та особливість конституційного контролю, серед іншого, полягає в спеціальному порядку формування суддівського корпусу, в тому числі внутрішніх виключно суддівських органів в аспекті притягнення суддів до відповідальності. Конституційний Суд України наголосив, що діяльність органів судової влади полягає в контролі за дотриманням законності, а конституційного контролю – у конституційності діяльності органів законодавчої та виконавчої влади. Органи судової влади та конституційного контролю є протиположними виконавчій та законодавчій гілкам влади, так як можуть переглядати їх акти щодо законності або конституційності. Зважаючи на це, як зазначено у Рішенні, одним з основних завдань Конституційного Суду України є забезпечення належної реалізації принципу поділу державної влади, системи балансу влад для недопущення непропорційного підсилення або неадекватного впливу однієї гілки державної влади на іншу [364].

Зазначене рішення викликало неоднозначну реакцію суспільства, міжнародних інституцій, державних органів, переважно негативну. Однак, головне, що необхідно почерпнути із вказаного рішення, це те, що питання незалежності судової влади, а особливо судів адміністративної юстиції, до повноважень яких належить здійснення судового контролю за правомірністю

рішень, дій та бездіяльності органів влади та інших суб'єктів владних повноважень, набувають вкрай важливого значення у демократичному суспільстві та правовій державі [365, с. 382].

Для визначення засобів усунення механізмів неправомірного впливу на діяльність судді, доцільно визначити зміст принципу «незалежність судді» та окреслити гарантії забезпечення такої незалежності. Останні фактично й виступають основними засобами забезпечення реалізації відповідного принципу.

Так, деякі науковці вважають, що категорію «незалежність судді» слід розглядати у двох аспектах: зовнішньому, що відображає місце суду в системі поділу влади (незмінюваність суддів, їхній службовий імунітет і т.д.) та внутрішньому – процесуальна незалежність судді, тобто незалежність від сторін, висновків, даних різними особами в процесі (висновків прокурора, органів виконавчої влади), і інших чинників, безпосередньо діючих у процесі [366, с. 177].

З цією позицією можна погодитись лише частково, оскільки поділ незалежності судді на внутрішній та зовнішній аспекти може мати виключно формальне значення, зважаючи на те, що цей принцип носить цілісний характер та має розглядатися як невід'ємний елемент статусу судді.

З цього приводу слушною видається думка науковців А. П. Рачинського та А. В. Огілька, які вважають, що незалежність суддів легітимна лише в процесі здійснення процесуальної діяльності судді, а саме поняття «незалежність» з огляду на окреслення складових статусу суддів законодавець використовує виключно під час характеристики повноважень судді при здійсненні судочинства, тобто у процесуальному аспекті суддівської діяльності. Відтак, на думку вчених, поза межами суду, судового розгляду справи принцип незалежності судді не діє. При цьому, зміст незалежності суддів містить також елемент особистісної незалежності суддів (наявність у судді певних морально-психологічних якостей, які сприяють реалізації права судді самостійно приймати рішення у справі) [112, с. 70].

Водночас справедливо зауважити, що незалежність судді під час здійснення процесуальної діяльності, у тому числі й в адміністративному судочинстві, включає необхідність усунення можливості неправового впливу на такого суддю як у його позапроцесуальній (особистій), так і у процесуальній діяльності. Відтак, реалізація принципу самостійності та незалежності судді під час здійснення правосуддя залежить, у тому числі, від того, на скільки ефективним в державі є механізм усунення неправового впливу на особисте життя судді, його сім'ю, матеріальне становище тощо.

У Рішенні Конституційного Суду України від 11 березня 2011 року № 2-рп/2011 у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України стосовно відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Вищу раду юстиції», визначено, що незалежність суддів є конституційним принципом організації та функціонування судів і невід'ємною складовою статусу і професійної діяльності суддів. Незалежність суддів передусім полягає у їхній самостійності, непов'язаності при здійсненні правосуддя будь-якими обставинами та іншою, крім закону, волею [367].

Незалежність суддів є запорукою зниження корупційних ризиків у судовій системі. З цього приводу варто зауважити, що під час розроблення проєкту Антикорупційної стратегії на 2020-2024 рр., було проведено соціологічне опитування щодо рівня корупції. Згідно з даними цього опитування найбільш пріоритетним напрямом боротьби з корупцією і для бізнесу (57% респондентів), і для населення України (52% респондентів) є очищення від корупції судової системи. Крім того, опитування показують, що поширеність корупції та недовіра до судової системи є основними перешкодами для залучення в Україну іноземних інвестицій [348].

Крім того, варто зауважити, що за даними антикорупційної організації Transparency International у 2020 р. показники України в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index — CPI) вирости на 3 бали. Із 33 балами зі 100 можливих Україна отримали 117 місце зі 180 країн у списку CPI. При

цьому серед невиконаних завдань зазначено формування незалежної та професійної судової влад, оскільки фактично за два роки поступу у питанні судової реформи так і не сталося. Серед сформульованих рекомендацій у цій сфері: обрати добросесний склад ВРП за участі міжнародної спільноти та громадських експертів; оновити склад ВККС, враховуючи найкращі практики проведення конкурсних процедур; ліквідувати Окружний адміністративний суд Києва, відомий багатьма одіозними рішеннями, які складно назвати законними з передачею окремих категорій справ, підсудних цьому суду, до юрисдикції Верховного Суду або новоствореного адміністративного суду для розгляду справ національного рівня [368].

Слід зазначити, що у науковій літературі висловлюються різні точки зору з приводу обсягу та змісту принципу незалежності судді, у тому числі в адміністративному судочинстві.

Так, на думку Т. В. Галайденко, яка у своєму дисертаційному дослідженні піднімала проблему гарантій незалежності суддів та їх реалізації, дійшла до висновку, що незалежність судді – це право й обов'язок судді вільно, справедливо і законно забезпечувати розгляд справи за своїм внутрішнім переконанням і на підставі закону без неправомірного впливу і забезпечення ефективного захисту прав людини та інтересів держави [369, с. 15].

Заслуговує на схвальну оцінку запропонований вченою підхід щодо того, що незалежність судді означає, як його право, так і обов'язок здійснювати правосуддя, керуючись виключно вільним розсудом, заснованим на законі, оскільки у даному випадку відповідальність за реалізацію зазначеного принципу покладається, передусім, на суддю. Такий висновок є цілком справедливий з огляду на те, що від активної позиції судді у питаннях усунення будь-якого неправового впливу на нього (участь у вирішенні питань, які стосуються діяльності суддів в органах суддівського самоврядування, відстоювання власної позиції в органах державної влади, подання заяв та скарг на спроби неправомірного впливу на нього тощо) та, головним чином, на

судові рішення, які він приймає, у значній мірі залежить ефективність реалізації принципу незалежності судді. Відтак, активна позиція судді у зазначеному аспекті є обов'язком судді, а не тільки його правом [365, с. 383].

У свою чергу П. Пушкар вважає, що незалежність суду в неускладненому вимірі передбачає, що суд, суддя працюватимуть за стандартами справедливості, неупередженості та будуть захищеними від неналежних зовнішніх чи внутрішніх впливів. Таким чином, на думку науковця, судова незалежність створює передумови для віри, що можливість отримати справедливе та рівноправне ставлення з боку закону є реальною. Власне, таким чином посилюються стимули поважати результати судового процесу та судового розгляду, виконувати рішення та дотримуватися приписів суду [370].

Дійсно, якщо у державі превалує принцип верховенства права, то громадяни такої держави можуть мати упевненість у тому, що незалежно від їх соціального, економічного, майнового стану тощо, будь-який спір, який виникне за їх участю, буде вирішений відповідно до закону, без надання переваги якійсь стороні, безсторонньо та об'єктивно. Таким чином, підвищується рівень довіри не тільки до судової, але й до державної влади в цілому.

Слід акцентувати увагу, що особливо важливе значення реалізація принципу незалежності суддів має саме в адміністративному судочинстві, оскільки у публічно-правових спорах суди приймають рішення стосовно правомірності рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, тобто фактично представників різних гілок влади, включаючи судову, а тому об'єктивність та неупередженість при вирішенні цієї категорії справ залежить від того, на скільки високою є вірогідність негативного впливу на суддю, який прийняв рішення проти суб'єкта владних повноважень. Усвідомлення того, що суддя адміністративного суду перебуває під захистом від будь-яких проявів негативної реакції зі сторони представників інших гілок влади на

рішення, прийняте суддею щодо них, є запорукою реалізації принципу верховенства права під час здійснення адміністративного судочинства.

В. О. Скрипченко вважає, що незалежність судової влади та її рівність із законодавчою і виконавчою владою є невід'ємними ознаками правової держави, в якій кожен має право на судовий захист своїх прав і свобод. Незалежність судів, як зазначає науковець, в Україні встановлена як конституційний принцип організації та функціонування судів із метою забезпечення права осіб на такий захист [366, с. 178].

Грунтовний підхід до визначення змісту незалежності професійного судді наведено у дисертаційному дослідженні М. М. Кухти, який визначив такі юридичні властивості незалежності професійних суддів: 1) наявність чіткої сфери дії (незалежність судді має місце виключно при здійсненні повноважень, визначених чинним законодавством; оскільки процесуальні межі діяльності судді є чітко регламентованими, а незалежність судді є фундаментальною засадою здійснення судочинства, то даний принцип поза рамками судового процесу не існує); 2) рівень будь-якого різновиду незалежності (зовнішньої чи внутрішньої) суддів тісно пов'язаний та залежить від особистісних якостей судді, таких як: стійкість до впливу, наявність почуття відповідальності за прийняте рішення перед законом та суспільством, відчуття обов'язку (професійного та морально-етичного) тощо; 3) застосування принципу незалежності безпосередньо під час відправлення правосуддя передбачає уміння досконало оперувати нормами права, а також приймати судові рішення виключно з урахуванням фактичних обставин справи, без будь-яких втручань чи впливу; 4) незалежність суддів є міжгалузевим принципом відправлення правосуддя, а також гарантією здійснення справедливого судочинства [371, с. 15].

Отже, зміст принципу незалежності судді в адміністративному судочинстві полягає у тому, що суддя під час вирішення публічно-правового спору, керуючись вільним суддівським розсудом, заснованим виключно на Конституції та законах України, приймає об'єктивне та неупереджене

рішення, не зазнаючи впливу у будь-якій формі на свою процесуальну та позапроцесуальну діяльність.

Усунення механізмів неправового впливу на суддю здійснюється за допомогою гарантій, встановлених Конституцією та законами України.

У науковій літературі висловлюється думка про те, що гарантії незалежності суду є організаційно-правовими засобами забезпечення реалізації конституційного принципу незалежності суду як основоположної засади демократичної правової держави, метою якої є забезпечення кожному права на справедливий суд згідно зі статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [372, с. 26].

Т. В. Галайденко визначає гарантії незалежності суддів як установлені Конституцією і законами України засоби утвердження механізмів забезпечення принципу незалежності, усунення або мінімізації обставин, які перешкоджають незалежному здійсненню суддями професійних обов'язків. Вказані гарантії поширюються на весь час перебування суддів на посадах; найбільш загальною гарантією незалежності суддів, на думку вченого, є високий авторитет судової влади, а найнадійнішою – внутрішній імператив поведінки судді, його прагнення зберегти свою незалежність [369, с. 15].

Таким чином, гарантії усунення механізмів неправового впливу на суддів є тими засобами, за допомогою яких можливо попередити або зупинити намагання осіб, органів державної влади, місцевого самоврядування або інших суб'єктів вплинути на суддю, його рішення та процесуальну поведінку будь-яким забороненим способом. Показником належної реалізації конституційного принципу незалежності судді в адміністративному судочинстві є його підкорення виключно принципу верховенства права, прийняття ним рішення, яка ґрунтується на вільному суддівському розсуді, заснованому на Конституції та законах України.

На підставі аналізу міжнародних актів у сфері встановлення і реалізації гарантій незалежності суддів (Хартії суддів Європи, затвердженої Європейською асоціацією суддів 17 листопада 1999 р., Висновку № 1(2001)

Консультативної Ради Європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи «Про стандарти незалежності судових органів», Висновку № 3(2002) Консультативної Ради Європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи «Про принципи та правила, що регулюють професійну поведінку суддів і етичні норми, не сумісні із посадою, поведінку та неупередженість» та ін.) В. І. Бенедик виділяє такі гарантії забезпечення незалежності суддів в адміністративному судочинстві: неприпустимість неправомірного чи несанкціонованого втручання у процес правосуддя, та остаточність судових рішень, якими завершено розгляд справи та які набрали законної сили; незалежність суддів від їх колег по суду та вищих посадових осіб; недопустимість того, щоб будь-яка ієрархічна структура або якась різниця у ранзі чи класі судді ставали на заваді судді у вільному прийнятті рішення; надання суддям права на свободу слова, віросповідання, асоціацій та зборів, однак, керуючись таким правом, судді повинні поводитись таким чином, щоб забезпечити повагу до своєї посади і зберігати неупередженість та незалежність тощо [373, с. 47].

Слід окремо зазначити, що у постанові Пленуму Верховного Суду України від 13 червня 2007 року № 8 «Про незалежність судової влади» роз'яснено деякі способи протидії неправовим механізмам впливу на суддів. Зокрема, зазначено, що суддя не зобов'язаний давати будь-які пояснення щодо розглянутих ним справ або справ, які перебувають в його провадженні, а також надавати їх будь-кому для ознайомлення, крім випадків і порядку, визначених законом. Крім того цією постановою рекомендовано визнавати порушенням принципів самостійності судів та незалежності суддів, зокрема, витребування від судді пояснень з питань, які підлягають чи були предметом обговорення у нарадчій кімнаті або спроби розкриття таємниці постановлення рішення в інший спосіб, витребування чи вилучення судових справ, розгляд яких не завершено, а також отримання матеріалів судових справ (копій документів, які містяться у справі, виписок з неї тощо) з порушенням установленого законом

порядку (неповноважним суб'єктом, без належного документального оформлення тощо) [374].

На наше переконання, усі гарантії усунення механізмів неправового впливу на суддю можна умовно поділити на організаційно-правові, інституційні та фінансово-економічні.

Так, під організаційно-правовими гарантіями слід розуміти визначену у законодавстві систему організації судової влади та правового забезпечення її діяльності. До таких гарантій доцільно віднести: чітке визначення у Конституції України виключних підстав звільнення судді з посади та припинення повноважень судді; правове регулювання процедури добору та призначення суддів, а також здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів, підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності; встановлення кримінальної відповідальності за посягання на життя судді (ст. 112 КК України), втручання у діяльність судді (ст. 344 КК України), погрозу або насильство щодо судді (ст. 346 КК України) [375] тощо. За допомогою цього виду гарантій усувається можливість впливу на суддю через інститут його звільнення, притягнення до відповідальності, зупинення повноважень тощо.

Не менш важливе значення має забезпечення правомірної поведінки самого судді, дотримання ним встановлених вимог процесуального законодавства, виконання вимог Конституції та законів України тощо. Тому до організаційно-правових гарантій також слід віднести встановлення підстав для притягнення суддів до дисциплінарної, кримінальної відповідальності, включаючи звільнення із займаної посади.

На це, зокрема, звертають увагу деякі науковці, зазначаючи, що дотримання вимог професійної етики та доброчесності є важливою умовою гарантування принципу незалежності професійних суддів та водночас впливає з нього. Суддя, як вважають вчені, повинен поводитись таким чином, щоб його дії відповідали морально-етичним засадам суспільства; реалізація такої засади видається неможливою, якщо суддя не зможе бути незалежним та

безстороннім у своїй діяльності; наявність правил поведінки для суддів в аспекті забезпечення суддівської незалежності має стратегічне значення [371, с. 56].

Інституційні гарантії виражаються у функціонуванні різних інститутів забезпечення діяльності суддів, включаючи апарат судів, Державну судову адміністрацію, ВККС, ВРП тощо. Важливо, що у Законі України «Про Вищу раду правосуддя» були враховані рекомендації експертів Венеціанської Комісії щодо складу ВРП та суб'єктів її формування та визначено, що більшість членів ВРП є суддями, а саме – 10 з 21 члена.

ВРП наділена повноваженням вживати заходи щодо забезпечення незалежності суддів, що досягається шляхом надання обов'язкових до розгляду консультативних висновків щодо законопроектів з питань судоустрою і статусу суддів, утворення, реорганізації або ліквідації судів. Водночас консультативні висновки щодо низки проектів законів, які суттєво змінюють судоустрій і статус суддів, а саме законопроектів № 1031, № 1066, № 1008 (Закон України від 16 жовтня 2019 р. № 193-IX), не були належно розглянуті Верховною Радою України. Вказане свідчить про необхідність законодавчого закріплення у Регламенті Верховної Ради України процедури розгляду висновків Вищої ради правосуддя, оскільки в іншому разі такий механізм залишатиметься декларативним, що суттєво впливає на незалежність судової влади [363].

Однією з дієвих інституційних гарантій усунення механізмів неправового впливу на суддю є інститут суддівського самоврядування, тому зупинимось на дослідження цього інституту більше детально. Важливість цієї гарантії полягає у тому, що за її допомогою реалізується право суддів самостійно вирішувати питання своєї внутрішньої організації через систему суддівського самоврядування [376, с. 40].

Про це, зокрема, йдеться у ч. 2 ст. 126 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з приписами якої суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення незалежності суддів. Діяльність органів суддівського

самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у судовій системі [58].

Слід зазначити, що система суддівського самоврядування в Україні постійно змінювалась, зокрема, шляхом оптимізації її органів та розширення функцій органів суддівського самоврядування. При цьому статус Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів в законодавстві України не визначений, а вжитий у законах України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про Вищу раду правосуддя» термін «орган суддівського врядування» не має легітимного підґрунтя. Тому, на нашу думку, важливо більш чітко, виходячи з існуючої концепції розділу влади визначити статус цих органів.

Наразі Законом України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що організаційними формами суддівського самоврядування є збори суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду (а у випадках, передбачених цим Законом, – апеляційної палати вищого спеціалізованого суду), Пленум Верховного Суду, Рада суддів України, з'їзд суддів України [58].

Функціональні повноваження суддівського самоврядування визначені ст. ст. 126, 128 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які умовно можна розділити на три групи: 1) вирішення питань внутрішньої організації діяльності кожного окремого суду (наприклад, обговорення питання внутрішньої діяльності суду чи роботи конкретних суддів або працівників апарату суду та прийняття з цих питань рішень, які є обов'язковими для суддів та працівників цього суду); 2) вирішення питань фінансування судів (наприклад, розгляд питання правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, прийняття відповідних рішень з цих питань); 3) вирішення питань, пов'язаних із формуванням складу Конституційного Суду України, ВРП, Ради суддів України.

Крім забезпечення виконання законодавства України з питань, віднесених до їх повноважень, органи суддівського самоврядування, на основі взаємодії з міжнародними суддівськими організаціями та органами законодавчої і виконавчої влади вживають заходів щодо впровадження у національне законодавство та правозастосовну практику міжнародних і європейських норм та стандартів з питань матеріального і соціального забезпечення суддів, гарантій їх захисту і недоторканності [377].

Необхідно зауважити, що ефективність здійснення суддівського самоврядування залежить від достатності та повноти повноважень, якими наділені органи суддівського самоврядування.

Деякі науковці вказують, що саме суддівське самоврядування є специфічною формою виразу права судової влади на самовизначення з метою впливу на функціонування влади загалом. При цьому, необхідно погодитись із зауваженням вчених про те, що суттєвою проблемою у цій сфері є забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування. Зокрема, пропонується не обмежувати необхідність дотримання актів, виданих органами суддівського самоврядування тільки цими органами, а законодавчо закріпити вимоги дотримання актів виданих органами суддівського самоврядування усіма працівниками судової системи відповідного рівня [378, с. 45].

Загалом, досліджуючи питання удосконалення діяльності органів суддівського самоврядування, слід зазначити, що означене необхідно реалізовувати у двох основних напрямках: по-перше, розширення повноважень органів суддівського самоврядування, включаючи взаємодію з іншими гілками влади; по-друге, удосконалення механізму забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування [376, с. 41].

З цього приводу Н. Д. Квасневська вважає, що перспективою подальшого розвитку суддівського самоврядування може стати: 1) розширення повноважень органів суддівського самоврядування в сфері визначення обсягів фінансування судової влади та прийняття законодавчих

актів, що стосуються її організації та функціонування; 2) визначення в Законі «Про судоустрій і статус суддів» гарантій та принципів здійснення суддівського самоврядування [379, с. 52].

Участь органів суддівського самоврядування у вирішенні питань фінансування судової влади має важливе значення в утвердженні самостійності та незалежності судової влади. Зокрема, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» закладено деякі основи участі органів суддівського самоврядування у вирішенні зазначених питань. Так, у ч. 8 ст. 128 цього Закону зазначено, що збори суддів можуть звертатися з пропозиціями стосовно питань діяльності відповідного суду до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які протягом п'ятнадцяти днів зобов'язані розглянути ці пропозиції і дати відповідь по суті [58].

Разом з тим, на практиці зазначена норма діє не в усіх випадках, про що свідчить ігнорування деяких пропозицій та зауважень, які висловлюються органами суддівського самоврядування щодо законопроектів, що стосуються діяльності судів.

Для вирішення цієї ситуації необхідно звернутися до вивчення досвіду деяких зарубіжних країн. Так, у низці країн Європи (Бельгія, Франція, Хорватія, Німеччина, Мальта, Білорусь) органи суддівського самоврядування не є суб'єктами бюджетного процесу. Як правило, міністерство юстиції надає міністерству фінансів відповідні бюджетні розрахунки та обґрунтування щодо формування бюджету системи судів. У Швеції та Данії проекти бюджету судів формують відповідні ради суддів та подають їх до міністерства фінансів через міністерства юстиції. Верховні суди Естонії, Словаччини, Болгарії вносять бюджетні пропозиції до міністерства фінансів щодо власних бюджетів, а верховні суди Кіпру та Словенії вносять бюджетні пропозиції щодо всіх судів [380, с. 10].

Деякі науковці зауважують, що позитивними рисами системи суддівського самоврядування окремих європейських держав (на прикладі Франції) є те, що у таких державах вдалося створити органи незалежні від

законодавчої та виконавчої гілок влади, які уповноважені відігравати виняткову роль у призначенні суддів, а також які наділені реальними важелями впливу, які виключають можливість потрапити на посаду судді некомпетентних, недосвідчених кандидатів [381, с. 211].

Слід зазначити, що у порівнянні з вітчизняною правовою системою, в якій ВРП та ВККС не належать до органів суддівського самоврядування, у деяких зарубіжних країнах відповідні органи здійснюють добір суддівських кадрів.

У деяких країнах тривалий час функціонують автономні моделі самозабезпечення судів. Показовою є модель, що працює в США, в якій органи судового забезпечення функціонують у системі судової влади та підпорядковуються вищому органу суддівського самоврядування – відповідній раді суддів. Центральним органом судового управління є створений при Верховному суді адміністративний офіс судів США, який опікується забезпеченням федеральних судів. Адміністративний офіс судів США є постійно діючим органом. Колегіальним органом управління є рада суддів США. Незважаючи на те, що керівний персонал офісу призначає Верховний суд, звітує адміністративний офіс перед судовою конференцією та перед радою суддів. Перш за все адміністративний офіс забезпечує діяльність ради суддів США, зокрема виконує функції секретаріату ради суддів США та її комітетів [380, с. 9].

Як слушно зауважує з цього приводу Т. В. Пустовойт, інститут суддівського самоврядування набуває практичного сенсу і стає надійним гарантом самостійності судової влади й незалежності суддів лише за умови якомога ширшої та активної участі суддівського корпусу в його здійсненні. Законодавчі обмеження й звуження представництва суддівського корпусу в діяльності органів суддівського самоврядування створюють сприятливі умови для підпорядкування судової влади [382, с. 98].

Це означає, що повне усунення судової влади в особі органів суддівського самоврядування від законодавчого та бюджетного процесів,

може мати негативні наслідки, якщо не буде визначено дієвих способів урахування пропозицій та зауважень цих органів під час прийняття законів, що стосуються питань діяльності судів, включаючи закони про державний бюджет на відповідний рік.

Щодо інших проблем у сфері організації органів суддівського самоврядування О. Гуменний зазначає, що система цих органів потребує відповідних змін. З розширенням її повноважень та функцій, на думку науковця, не можна допускати підміну органами суддівського самоврядування законодавця або інших суб'єктів судової влади, та важливою особливістю функціонування суддівського самоврядування є внутрішня діяльність суду, яка виключає втручання в здійснення правосуддя. Удосконалення також потребує й порядок оскарження рішень органів суддівського самоврядування [383].

Таким чином, організація суддівського самоврядування є дієвою інституційною гарантією у механізмі усунення неправових способів впливу на діяльність та рішення адміністративних судів, однак, для підвищення ефективності діяльності органів суддівського самоврядування необхідно вирішити такі питання: 1) визначення механізму забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування; 2) закріплення обов'язковості урахування Верховною Радою України зауважень і пропозицій, які надаються Радою суддів України щодо законопроектів, які стосуються діяльності судів, включаючи законопроекти про державний бюджет на відповідний рік, або надання обґрунтованого мотивування відхилення таких пропозицій.

Наступну групу складають фінансово-економічні гарантії, серед яких важливе місце займає фінансування витрат на утримання суддів з Державного бюджету України. Зокрема, ст. 130 Конституції України встановлено, що держава забезпечує фінансування і належні умови для функціонування судів та діяльності суддів. У Державному бюджеті України

окремо визначаються видатки на утримання судів із врахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя [1].

Аналогічні гарантії закріплені у нормах Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якими незалежність судді забезпечується, зокрема, окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом. Крім того, відповідно до ст. ст. 146, 148, 149 цього Закону в Україні фінансування всіх судів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України; видатки загального фонду Державного бюджету України на утримання судів відносяться до захищених статей видатків; порядок фінансування судів визначається встановленому Бюджетним кодексом України (БК України) [58].

Таким чином, законодавством України визначено джерела фінансування судової влади (Державний бюджет України), порядок фінансування (фінансування за окремими статтями бюджету у визначеному БК України порядку) та розмір фінансування, який не може бути меншим за встановлений Законом. Разом з тим, актуальною залишається проблема належного фінансування судової влади.

Як зазначається з цього приводу деякими науковцями, належне фінансування судової гілки влади включає: належного матеріально-технічне забезпечення діяльності суду (ремонт приміщень, наявність необхідного технічного приладдя тощо); належну оплату праці суддів («суддівську винагороду») [384, с. 250]. До вказаного необхідно додати, що незалежність та належне функціонування судової влади, зокрема, й адміністративних судів, які складають ланку судової системи, забезпечується також належною оплатою праці працівників апарату судів, які відіграють важливе значення в організаційному забезпеченні функціонування судової влади.

Особливо гостро на сьогодні стоїть проблема забезпечення належного рівня фінансування діяльності адміністративних судів, яка безпосередньо пов'язана з джерелами фінансування.

Про це також зазначається у проєкті Антикорупційної стратегії на 2020-2024 рр., відповідно до якої одним із корупційних ризиків у судовій системі є неналежно організований механізм фінансування суддів. Для зниження корупційних ризиків пропонується запровадити регламенти відкритого планування та розподілу бюджетних ресурсів у судовій системі на основі об'єктивних і чітко визначених критеріїв; провести аудит діяльності Державної судової адміністрації України, зокрема щодо фінансово-господарського забезпечення судів та органів судової влади, управління об'єктами державної власності, які належать до її сфери управління [348].

Проте на сьогодні проблема недосконалого механізму фінансування судів залишається актуальною. Зокрема, хоча єдиним джерелом фінансування судової влади є кошти Державного бюджету України, необхідно враховувати, що відповідно до ч. 1 ст. 13 БК України [385] бюджет може складатися із загального та спеціального фондів. При цьому п. 5 ч. 4 ст. 30 передбачено, що кошти, які надійшли до спеціального фонду Державного бюджету України спрямовуються, зокрема, на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади (за рахунок джерел, визначених пунктом 5 ч. 3 статті 29 цього Кодексу). У свою чергу, згідно ч. 3 ст. 29 БК України джерелами формування спеціального фонду Держбюджету України в частині доходів є, у тому числі, судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави.

Слід звернути увагу, що у п. 5 ч. 4 ст. 30 БК України не уточнено, на які саме цілі у частині фінансування судової влади можуть бути спрямовані кошти спеціального фонду, на відміну від попередньої редакції цієї статті, в якій визначалось, що такі кошти спрямовуються на покращення матеріально-технічної бази судів, включаючи створення та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційної системи, офіційного веб-порталу судової влади, локальних комп'ютерних мереж, сучасних систем фіксування судового процесу, придбання й обслуговування комп'ютерної і копіювально-розмножувальної техніки, впровадження електронного цифрового підпису

[386]. Інші видатки на функціонування судової влади, у тому числі оплату праці суддів та працівників апарату, фінансувалися за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України. На сьогодні, склалась ситуація, за якої фінансування судової влади за рахунок коштів спеціального фонду не обмежено видами видатків і може спрямовуватися на оплату праці суддів та працівників апарату, що фактично має місце у частині фінансування Верховного Суду.

Отже, фінансування судової влади здійснюється, як за рахунок коштів загального, так і спеціального фонду Державного бюджету України. У 2020 р. [387] було закладено на забезпечення відправлення правосуддя місцевими, апеляційними судами, а також функціонування органів і установ системи правосуддя 12 696 795,1 тис. грн за рахунок загального фонду та 3 000 000 тис. грн – за рахунок спеціального фонду, тобто фінансування судової влади у часті, в якій головним розпорядником бюджетних коштів є Державна судова адміністрація України (ч. 3 ст. 148 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), складає 25 відсотків, у той час як на фінансування Верховного Суду закладено 1 329 692,4 тис. грн із коштів загального фонду та 943 371 тис. грн спеціального фонду, що складає 70 відсотків загального обсягу фінансування. Це фактично означає, що фінансування Верховного Суду на 70 відсотків здійснюється за рахунок коштів спеціального фонду [388, с. 423].

Причому, той факт, що фінансування здійснюється із джерел спеціального фонду позитивно оцінювалося представниками судової влади, оскільки формування спеціального фонду за рахунок коштів, що надходять від сплати судового збору, повністю спрямовувалося на фінансування потреб судової влади, що забезпечувало додаткову гарантію незалежності. Так, у 2014 році голови вищих судів звернулися з листом до Президента України з проханням зберегти існуючий порядок фінансування судової влади, з поступовим збільшенням фінансування саме за рахунок спеціального фонду, посиляючись на те, що фінансове забезпечення судової системи із

спеціального фонду Державного бюджету України має надзвичайно важливе практичне значення [389].

Ситуація докорінним чином змінилася після внесення у січні 2020 року змін до Закону України «Про судовий збір» [70], яким встановлено граничний розмір судового збору. Найбільших обмежень зазнав судовий збір за подання саме адміністративних позовів, який склав для суб'єктів владних повноважень та юридичних осіб не більше 10 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а для фізичних осіб – не більше 5 розмірів. Внаслідок таких змін, які, хоча й слід оцінити позитивно, оскільки це сприяло доступності правосуддя, що особливо важливо у публічно-правових спорах, надходження до спеціального фонду суттєво скоротилися, що стало однією з причин недофінансування судів.

Про це, зокрема, йдеться у рішенні Ради суддів України «Щодо критичного стану здійснення правосуддя» від 5 червня 2020 року № 30 [390]. Вказаним рішенням Рада суддів України звернулася до Кабінету Міністрів України з вимогою збільшити обсяг фінансування судової влади, оскільки існуючий обсяг є вкрай незадовільним і ставить під загрозу можливість відправлення правосуддя.

Таким чином, слід зазначити, що фінансування оплати праці суддів та працівників апарату, зокрема, адміністративних судів, у тому числі Верховного Суду, за рахунок спеціального фонду Державного бюджету України в умовах скорочення надходжень до такого фонду, негативно впливає на незалежності судової влади. Вирішити таку ситуацію можливо шляхом закріплення в БК України та Законі України «Про судоустрій і статус суддів» гарантованого фінансування оплати праці суддів та працівників апарату судів за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України.

Отже, законодавством України визначено цілу систему гарантій забезпечення реалізації конституційного принципу незалежності судді, однак на практиці трапляються непоодинокі випадки впливу на суддів, як зі сторони органів законодавчої влади через прийняття законів, що суттєво звужують

гарантії діяльності суддів, так і зі сторони органів виконавчої влади, інших суб'єктів владних повноважень, а також окремих осіб.

Так, ще у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади», яка була підготовлена у 2007 році, зазначалось, що в Україні не забезпечені належним чином гарантії самостійності судів та незалежності суддів. На практиці мають місце спроби втручання в організацію діяльності судів, вирішення конкретних судових справ, перешкоджання здійсненню судами правосуддя на засадах, визначених законом, тиск на суддів шляхом шантажу, погроз та іншого протиправного впливу, в тому числі у формі прийняття незаконних нормативно-правових актів і правових актів індивідуальної дії, неправомірного використання суб'єктами влади наданих їм повноважень, а також незаконного наділення деяких державних органів відповідними повноваженнями, що посилює залежність від них судів та суддів [374].

Хоча з того часу були вжиті певні організаційні, правові заходи та інституційні перетворення (утворення ВРП та зміна підходу до формування її складу, утворення Громадської ради доброчесності суддів, збільшення розміру суддівської винагороди тощо), які повинні були б знизити неправомірний вплив на суддів, однак і на теперішній час залишаються випадки такого впливу.

Про це, зокрема, зазначається у звіті ВРП, до якої надходять повідомлення суддів про намагання осіб здійснити позапроцесуальний вплив на них. Повідомляється також про факти погроз суддям, псування їхнього майна тощо. У таких випадках ВРП, як правило, звертається до правоохоронних органів з вимогою щодо розкриття та розслідування злочинів. Для вирішення цієї ситуації, на думку ВРП, необхідне прискорення формування Служби судової охорони, що сприятиме підвищенню рівня захищеності суддів від неправомірних дій. Важливим аспектом забезпечення незалежності суддів та судової влади також названо швидке та ефективне

розслідування правоохоронними органами повідомлень суддів про втручання в їхню діяльність, що до певної міри залишається невідомим [363, с. 159-160].

У питаннях усунення механізмів неправового впливу на суддів адміністративних судів важливе значення має встановлення конституційних гарантій незалежності суддів.

Приміром, у Конституції Грузії прямо прописано, що ніхто не має права вимагати від судді звіту по конкретній справі. Відсторонення судді від розгляду справ, дострокове припинення його повноважень або переведення на іншу посаду не допускаються, за винятком випадків, передбачених законом (п. 1, 2 ст. 7 Конституції). Державному органу і органу місцевого самоврядування, установі, громадському і політичному об'єднанню, посадовій особі, юридичній і фізичній особі забороняється зазіхати на незалежність суду. Будь-який тиск на суддю або втручання в його діяльність з метою здійснення впливу на прийняття рішення забороняється і карається за законом (п. 1, 2 ст. 8 Конституції). Пленум Верховного Суду зобов'язаний: захищати і зміцнювати інституційну незалежність однієї з рівноправних гілок державної та судової влади, забезпечувати незалежність суддів (ст.18) тощо [391, с. 54].

Слід зазначити, що конституціями зарубіжних держав передбачені деякі особливі гарантії реалізації принципу незалежності судді. Зокрема, у ст. 50 Конституції Угорської Республіки закріплено, що для прийняття закону про організацію та адміністративне управління судами, а також про правове становище суддів і винагороду їх праці необхідні дві третини голосів присутніх депутатів Державних зборів [392]. Водночас у статті 129 Конституції Республіки Румунія закріплено, що судові інстанції у своєму розпорядженні мають поліцію, що знаходиться на їх службі [393].

Таким чином, проведене у цьому підрозділі дослідження дає підстави для висновку, що концепція незалежності судді закріплена у конституціях більшості країн світу. Важливість цього принципу в адміністративному судочинстві пояснюється тим, що тільки організація та функціонування

незалежної від інших гілок влади, самостійної в інституційному, організаційному та фінансово-економічному аспектах судова влада може: гарантувати рівний доступ громадян, інших фізичних та юридичних осіб до правосуддя, покращити захист їх прав, свобод та інтересів у публічно-правих відносинах, забезпечити винесення справедливого та неупередженого рішення, заснованого на Конституції та законах України, в також знизити корупційні ризики у системі адміністративної юстиції.

При цьому усунення механізмів неправового впливу на суддів в адміністративному судочинстві здійснюється за допомогою системи організаційно-правових, інституційних та фінансово-економічних гарантій, закріплених Конституцією та законами України, серед яких особливо важливими є закріплення права суддів самостійно вирішувати питання організації своєї діяльності через систему суддівського самоврядування, утворення спеціальних органів – ВККС та ВРП, до виключних повноважень яких належить вирішення питань про здійснення добору суддів, притягнення їх до відповідальності, звільнення тощо, передбачення у Державному бюджеті окремої статті видатків на забезпечення судової влади тощо.

Нерозробленість деяких гарантій та недостатня ефективність механізму їх реалізації є причиною існування непоодиноких випадків впливу на суддів, включаючи погрози, підкупи, посягання на життя суддів та членів їх сімей. Також актуальною є проблема посягання на незалежність судової влади зі сторони органів законодавчої влади через прийняття законів, що значно звужують передбачені гарантії діяльності суддів, інших владних інститутів.

Тому, для підвищення ефективності гарантій усунення механізмів неправового впливу на суддів доцільно: 1) визначити статус ВРП та ВККС, залучити міжнародних експертів до процедури формування цих органів; 2) визначити механізм забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування; 3) закріпити обов'язковість урахування Верховною Радою України пропозицій та зауважень, наданих Радою суддів України стосовно законопроектів, що стосуються діяльності судів, включаючи законопроекти

про державний бюджет на відповідний рік; 4) закріпити в БК України та Законі України «Про судоустрій і статус суддів» гарантоване фінансування оплати праці суддів та працівників апарату судів за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України.

Висновки до третього розділу

1. Медіація в адміністративному процесі з точки зору науки державного управління визначена як спеціальна, організована процедура вирішення спору, який виникає між суб'єктом владних повноважень і приватною особою, що реалізується шляхом ведення переговорів за обов'язковою участю посередника, який пройшов спеціальну підготовку та отримав статус медіатора (судді-медіатора), та закінчується укладенням угоди між учасниками спору, в якій фіксується результат досягнутої згоди з урахуванням інтересів учасників спору.

2. Для запровадження та ефективної організації медіації в адміністративному процесі запропоновано вжити таких управлінських заходів: 1) прийняти Закон України «Про медіацію», взявши за основу прийнятий у першому читанні законопроект, який необхідно доповнити положеннями про присудову медіацію та особливості статусу судді-медіатора; 2) запровадити в Україні присудову медіацію шляхом доповнення КАС України положеннями стосовно способу та порядку організації медіації, повноважень судді-медіатора, обов'язковості проведення медіації у таких адміністративних спорах, як стягнення податків, адміністративних штрафів, усіх спорів між фізичними особами та контролюючими органами та ін.; 3) встановити економічні стимули для учасників судового процесу, передбачити можливість звернення до процедури медіації, як до початку, так і у процесі судового розгляду справи, однак, до винесення рішення по суті; 4) запровадити систему спеціальної підготовки суддів-медіаторів, визначити

стандарти та вимоги до такої підготовки, а також порядок підтвердження кваліфікації судді-медіатора; 5) зобов'язати суддів пропонувати сторонам спору процедуру медіації, роз'яснювати її переваги та порядок проведення, а також гарантії і право у будь-який час відмовитись від медіації та повернутися до судового провадження.

3. Доведено необхідність відмежовування процедури медіації як альтернативи вирішення адміністративного спору від процедури урегулювання спору за участю судді, яка полягає у наступному: 1) суб'єктний склад: в урегулюванні спору за участю судді головну роль відіграє суддя, який продовжує виконувати повноваження щодо відправлення правосуддя, а в процедурі медіації посередником виступає спеціально підготовлена особа, яка не справляє будь-який обов'язковий вплив на права та обов'язки учасників переговорної процедури; 2) застосування медіації, на відміну від процедури урегулювання спору за участю судді, не обмежено жодними строками, крім тих, які сторони самостійно визначають у договорі; 3) вирішення спору у медіації здійснюється з урахуванням інтересів сторін, при цьому можливий вихід за межі попереднього конфлікту та урегулювання інших спірних питань у той час, як процедура урегулювання спору за участю судді здійснюється у межах позовних вимог; 4) медіація може також застосовуватися при вирішенні будь-якого адміністративного спору, якщо сторони виявили таке бажання, а процедура урегулювання спору за участю судді має винятки, встановлені КАС України.

4. Розроблено схему організації присудової медіації в Україні як альтернативної процедури вирішення адміністративно-правових спорів, яка здійснюється за участю судді-медіатора за правилами, які визначені у КАС України та з урахуванням особливостей, притаманних саме процедурі медіації – швидкість, добровільність, врахування інтересів усіх учасників спору тощо (додаток В).

5. Аргументовано, що значення медіації для захисту прав громадян у системі публічного управління та контролю за діяльністю органів та

посадових осіб публічної адміністрації полягає у такому: 1) забезпечує швидке розв'язання конфліктної ситуації, що виникла між особою та публічною адміністрацією; 2) забезпечує економію часу та фінансових ресурсів, позаяк є більш доступним способом захисту прав для суб'єкта приватного права у публічно-правових відносинах, ніж звернення до адміністративного суду; 3) створює умови для вирішення спорів більш гнучким способом з урахуванням інтересів усіх учасників, що забезпечується можливістю самостійно здійснити вибір медіатора учасниками конфлікту, зосередженням уваги безпосередньо на інтересах сторін (опонентів спору), а також меншою формалізованістю, ніж судове провадження, процедури, яка допускає певну свободу дій у процесі переговорів; 4) дозволяє розвантажити судову систему та залишити судам адміністративної юрисдикції час для розгляду та вирішення більш серйозних та складніших публічно-правових спорів; 5) на відміну від вирішення публічно-правового спору адміністративним судом, при якому існує ризик затягування судового рішення або навіть його невиконання, вирішення конфлікту за допомогою процедури медіації гарантовано забезпечує поновлення особи у правах.

6. З метою адаптації адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів для підвищення ефективності захисту адміністративними судами прав особи у публічно-правових відносинах запропоновано: 1) налагоджувати та розвивати механізми взаємодії між органами судового управління (Державна судова адміністрація, апарати судів), органами суддівського самоврядування та органами державної влади, зокрема, в інформаційній, законотворчій та інших сферах; 2) визначити механізм забезпечення обов'язковості виконання рішень органів суддівського самоврядування, забезпечувати поступовий перехід на систему електронного судочинства; 3) запровадити систему періодичного оцінювання суддів, встановити чіткі критерії оцінювання кандидатів, серед яких зазначити критерії доброчесності, на посаду судді на законодавчому рівні; 4) запровадити у національному законодавстві концепцію належного урядування, забезпечивши перевірку

адміністративними судами під час надання правової оцінки правомірності рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень дотримання відповідним суб'єктом принципів належного урядування.

7. З'ясовано, що актуальним залишається також питання імплементації європейських стандартів, що містяться у рекомендаціях та висновках Ради Європи, безпосередньо у правові норми, що визначають процес здійснення адміністративного судочинства, включаючи виконання судових рішень, оскільки наразі існує проблема належного та своєчасного виконання судових рішень в адміністративних справах. Для цього необхідно розв'язання проблеми у сфері належного фінансування на виконання державою своїх зобов'язань, що випливають із судових рішень, запровадження інституту колективної відповідальності та ін.

8. Доведено, що важливе значення для підвищення ефективності захисту прав та інтересів осіб у публічно-правових відносинах має застосування адміністративними судами України рекомендацій та висновків, сформульованих у рішеннях ЄСПЛ. З цією метою запропоновано: 1) запровадити централізований моніторинг рішень ЄСПЛ, поклавши цю функцію на Міністерство юстиції України; 2) розробити методичні рекомендації щодо практичного використання у рішеннях національних судів висновків, сформульованих у рішеннях ЄСПЛ; 3) доповнити ч. 3 ст. 2 КАС України такою засадою як урахування рішень ЄСПЛ під час прийняття судових рішень.

9. Аргументовано, що концепція незалежності судді закріплена у конституціях більшості країн світу. Важливість цього принципу в адміністративному судочинстві пояснюється тим, що тільки організація та функціонування незалежної від інших гілок влади, самостійної в інституційному, організаційному та фінансово-економічному аспектах судова влада може: гарантувати рівний доступ громадян, інших фізичних та юридичних осіб до правосуддя, покращити захист їх прав, свобод та інтересів у публічно-правих відносинах, забезпечити винесення справедливого та

неупередженого рішення, заснованого на Конституції та законах України, а також знизити корупційні ризики у системі адміністративної юстиції.

10. Визначено, що усунення механізмів неправового впливу на суддів в адміністративному судочинстві здійснюється за допомогою системи організаційно-правових, інституційних та фінансово-економічних гарантій, закріплених Конституцією та законами України, серед яких особливо важливими є закріплення права суддів самостійно вирішувати питання організації своєї діяльності через систему суддівського самоврядування, утворення спеціальних органів – ВККС та ВРП, до виключних повноважень яких належить вирішення питань про здійснення добору суддів, притягнення їх до відповідальності, звільнення тощо, передбачення у Державному бюджеті окремої статті видатків на забезпечення судової влади тощо.

11. Для підвищення ефективності гарантій усунення механізмів неправового впливу на суддів запропоновано: 1) визначити статус ВРП та ВККС, залучити міжнародних експертів до процедури формування цих органів; 2) визначити механізм забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування; 3) закріпити обов'язковість урахування Верховною Радою України пропозицій та зауважень, які надаються Радою суддів України щодо законопроектів, що стосуються діяльності судів, включаючи законопроекти про державний бюджет на відповідний рік; 4) закріпити в БК України та Законі України «Про судоустрій і статус суддів» гарантоване фінансування оплати праці суддів та працівників апарату судів за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в теоретичному обґрунтуванні розвитку адміністративної юстиції в системі публічної влади для забезпечення законності, здійснення правосуддя у публічно-правовій сфері, захисту прав і свобод громадян, розроблено практичні рекомендації для удосконалення діяльності адміністративної юстиції у даній сфері.

Проведене дослідження дає можливість сформулювати такі висновки:

1. Аргументовано, що адміністративну юстицію необхідно розглядати у широкому та вузькому значеннях: у першому розумінні адміністративна юстиція являє собою систему судів, які є частиною єдиної судової системи України, однак які спеціалізуються на вирішенні спорів у сфері публічно-правових відносин у спеціальному порядку, визначеному законом; у широкому розумінні до системи органів адміністративної юстиції також належать органи (квазісудові), які уповноважені розглядати спори між особою та державою (наприклад, Комісія з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Міністерства юстиції України, Колегія з розгляду скарг Антимонопольного комітету України тощо).

2. З'ясовано, що роль адміністративної юстиції у контексті впливу на органи публічного управління полягає у забезпеченні ефективного захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів приватного права у правовідносинах із суб'єктами публічного права; збалансованості приватно-правових та публічних інтересів; контролі за дотриманням законності у діяльності публічної влади.

3. Доведено, що в процесі адміністративної та судової реформи розвиток адміністративної юстиції 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; забезпечення захисту прав та інтересів людини та громадянина у публічно-правовій сфері; підвищення професійності та доброчесності суддів.

4. 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 слід віднести 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; незалежність суддів тощо; 2) принципи здійснення адміністративного судочинства, які визначають засади адміністративного судочинства і 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; суддівського самоврядування на всіх рівнях судової системи тощо.

5. Визначено, що основними функціями адміністративної юстиції, щодо забезпечення законності у сфері публічного управління є: 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 за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, 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).

6. Запропоновано з метою удосконалення організації та функціонування системи адміністративної юстиції України на основі зарубіжного досвіду вжити заходів щодо поглиблення спеціалізації адміністративних судів шляхом утворення у їх системі судів, які спеціалізуються на розгляді податкових, виборчих, соціальних та інших спорів, що забезпечить більш професійний підхід до вирішення публічно-правових спорів; запровадження та урегулювання процедури позасудового врегулювання публічно-правових спорів; розширення системи квазісудових органів при відповідних органах виконавчої влади (за прикладом Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Міністерства юстиції України, Колегії з розгляду скарг Антимонопольного комітету України), на які покладатиметься розгляд скарг на рішення такого органу.

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

8. Доведено, що при розгляді в адміністративному судочинстві справ з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян необхідно забезпечити: 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 та вирішення проблемних питань, що виникають під час розгляду спорів у сфері публічної служби в адміністративних судах, для чого пропонується: оновити узагальнення судової практики у спорах, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби; узагальнити судову практику про відшкодування моральної та матеріальної шкоди у цій категорії справ; чітко визначити, на які категорії спорів, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби, поширюється юрисдикція адміністративних судів;

9. Запропоновано впровадження інституту медіації для досудового врегулювання спору в адміністративному судочинстві для захисту прав і свобод громадян, що забезпечує швидке розв'язання конфліктної ситуації, що 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;

10. Для запровадження і організації ефективної медіації в адміністративному процесі запропоновано вжити таких управлінських заходів: прийняти Закон України «Про медіацію»; доповнити КАС України

положеннями щодо способу та порядку організації медіації, повноважень судді-медіатора, обов'язковості здійснення медіації у таких адміністративних спорах, як стягнення податків, адміністративних штрафів, усіх спорів між фізичними особами та контролюючими органами та ін.; установити економічні стимули для учасників судового процесу, передбачивши можливість звернення до процедури медіації, як до початку, так і в процесі судового розгляду справи, але до винесення рішення по суті; запровадити систему спеціальної підготовки суддів-медіаторів, визначити стандарти і вимоги до такої підготовки та порядок підтвердження кваліфікації судді-медіатора; зобов'язати суддів пропонувати сторонам процедуру медіації, роз'яснювати її переваги та порядок проведення, а також право у будь-який час повернутися до судового провадження.

11.3 метою адаптації адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів для підвищення ефективності захисту адміністративними судами прав особи у публічно-правових відносинах запропоновано: налагоджувати та розвивати механізми взаємодії між органами судового управління (Державна судова адміністрація України, апарати судів), органами суддівського самоврядування та органами державної влади, зокрема, в інформаційній, законотворчій та інших сферах; визначити механізм забезпечення обов'язковості виконання рішень органів суддівського самоврядування; забезпечувати поступовий перехід на систему електронного судочинства; запровадити систему періодичного оцінювання суддів, встановивши чіткі критерії оцінювання кандидатів, серед яких зазначити критерії доброчесності, на посаду судді на законодавчому рівні; запровадити у національному законодавстві концепцію належного урядування, забезпечивши перевірку адміністративними судами під час надання правової оцінки правомірності рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень дотримання відповідним суб'єктом принципів належного урядування.

12. Запропоновано 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 Верховною Радою України зауважень і пропозицій, які надаються Радою суддів України стосовно законопроектів, що стосуються діяльності судів, включаючи законопроекти про державний бюджет на відповідний рік; закріпити в БК України та Законі України «Про судоустрій і статус суддів» гарантоване фінансування оплати праці суддів та працівників апарату судів за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 року, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України із змінами станом на 1 січня 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 08.11.2021).
2. Андрейцев В. І. Судово-правова система в Україні: тектологічні проблеми оптимізації функціонування. *Вісник Вищої Ради юстиції*. 2010. № 1. С. 15–30.
3. Безпалова О. І. Роль судової системи України в інституційному забезпеченні реалізації правоохоронної функції держави. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 5–15.
4. Куйбіда Р. О. *Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи: монографія*. Київ: Атіка, 2004. 288 с.
5. Назаров І. В. *Судові системи країн Європейського союзу та України: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. д-ра юр. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура»*. Харків, 2011. 39 с.
6. Наконечна Г. Я. *Суди як суб'єкти адміністративно-правових відносин: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07*. Харків, 2013. 220 с.
7. Олефіренко Н. А. Адміністративно-правовий статус адміністративного суду в Україні. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 3(4). С. 152–155.
8. Присяжнюк А. Й. Місце та роль адміністративної юстиції у здійсненні державного контролю щодо виконавчої влади. *Форум права*. 2012. № 1. С. 801–807.
9. Решота В. В. Адміністративна юстиція як захист від свавілля органів державної та муніципальної служби (досвід США). *Державне будівництво*. 2007. № 1(1). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%281%29_43 (дата звернення: 08.11.2021).
10. Руденко А. В. *Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: автореф. дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління»*

адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право».
Харків, 2006. 22 с.

11. Стус-Духнич Т. В. *Судова влада в період розбудови громадянського суспільства: теоретико-правові аспекти: автореф. дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень».* Львів, 2012. 18 с.

12. Цельєв О. В. Право на оскарження рішень органів публічної влади та їхніх посадових осіб як складова верховенства права. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки.* 2017. Т. 200. С. 71–79.

13. Чуприна Ю. Ю. Місце судової гілки влади в системі державної влади України. *Державне будівництво.* 2010. № 1.
URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/10.pdf> (дата звернення: 08.11.2021).

14. Шруба І. В. *Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07.* Київ, 2009. 245 с.

15. Алейнікова О. В. *Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія;* за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2017. Розділ. Публічне адміністрування та влада. С. 250–267.

16. Войтович Р. В., Ворона П. В. *Публічне управління в умовах інституційних змін: кол. монографія.* Київ, 2018. 475 с.

17. Діденко Н. Г. *Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики: монографія.* Донецьк: Східний видав. дім, 2007. 404 с.

18. Дудченко О. Ю. Адміністрування в судовій системі: поняття та перспективи реформування. *Юрист України.* 2013. № 2(23). С. 138–143.

19. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.
20. Kartashov Y. European lessons of decentralization. *Public management: collection (№ 1(11), January, 2018)*. Kyiv: ДП «Видав. дім “Персонал”», 2018. P. 158–166.
21. Ковбасюк Ю. В., Романюк С. А., Оболенський О. Ю. *Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т.* Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. 150 с.
22. Загорський В. С., Ліпенцева А. В. Проблеми розвитку публічного управління в Україні. *Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (6–7 квіт. 2017 р., м. Львів); за наук. ред. чл-кор. НАН України.* Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2017. 304 с.
23. Орлова Н. С. *Детермінанти розвитку публічного управління та адміністрування в Україні: кол. монографія; за заг. ред. Н. С. Орлової.* Київ: ВД «Освіта України», 2020. 262 с.
24. Sychenko V. V., Pugach A., Molodchenko T., Tarasenko T. Supervision and control of local self-government bodies in Ukraine: theoretical and legal approaches to clarification of concepts Ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*. 2018. № 2(25). P. 472–479.
25. Чернов С., Воронкова В., Банаха В. *Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія.* Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
26. Сандрачук Я. В. Судова реформа в Україні: проблеми адміністративної юстиції. *Державно-управлінські студії*. 2018. № 4(6).
27. Ониско Р. В. Історичний аналіз становлення адміністративного судочинства на території сучасної України. Науковий погляд на розвиток адміністративної юстиції в історичному контексті. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Серія Право*. 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 94–99.

28. Чаку Є. В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування Київської Русі до здобуття незалежності). *Форум права*. 2011. № 4. С. 801–806.
29. Кравчук Т. О. Становлення, розвиток і завдання адміністративної юстиції в Україні та в деяких зарубіжних країнах. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 4(8). С. 15–25.
30. Сідей Я. Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 196–200.
31. Решота В. В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції. Університетські наукові записки. *Часопис Хмельницького ун-ту управління та права*. Хмельницький: Хмельницький ун-т управління та права. 2006. Вип. 1(17). С. 208–214.
32. Кравчук В. М. Адміністративна юстиція і адміністративне судочинство: співвідношення з адміністративним процесом, процесуально-правова регламентація, перспективи розвитку. *Вісник Східного нац. ун-ту ім. Л. Українки*. 2009. URL: https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/2332/1/akt_pyt_ref2009.pdf (дата звернення: 10.11.2021).
33. Кіреєв В. Д. Адміністративна юстиція: сучасні підходи до визначення. *Форум права*. 2012. № 3. С. 287–291.
34. Тихомиров О. Д., Гусарева О. С. Сучасні підходи до розуміння адміністративної юстиції. *Юридичний вісник*. 2009. № 1(10). С. 45–50.
35. *Основи адміністративного судочинства й адміністративного права: навч. посіб.*; за заг. ред. Р. Куйбіди, В. Шишкіна. Київ: Старий світ. 2006. 576 с.
36. Reshota V., Bezzubov D., Zozulia I., Reshota O., Khytra O., Chystokletov L. Administrative justice: main approaches of definition in common law and civil law countries. *Arctic Journal*. 2020. V. 73(2). P. 24–31.

37. Кравцова Ю. О. Адміністративна юстиція в Україні – становлення та розвиток. *Міністерство юстиції України: офіц. сайт*. 2020. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_4930 (дата звернення: 10.11.2021).

38. Тарануха В. П., Довгань В. М. Мета, завдання та зміст адміністративного судочинства. *Науковий вісник Чернівецького ун-ту. Правознавство*. 2011. Вип. 597. С. 84–89.

39. Пустовіт Ю. Ю., Запотоцька О. В., Тіماشов В. О. Адміністративна юстиції. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 2. С. 96–101.

40. Решота В. В. Передумови формування адміністративного судочинства в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 3. С. 124–127.

41. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні. *Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-XII*. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 30. Ст. 426. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

42. Туркіна І. Є. Сутність судової влади як особливої сфери державної діяльності. *Публічне управління*. 2011. № 2(6). С. 31–34.

43. Про Державну судову адміністрацію України. *Указ Президента України від 29.08.2002 № 780/2002*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/780/2002#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

44. Про судоустрій України. *Закон України від 07.02.2002 № 3018-III*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

45. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів. *Указ Президента України від 10.05.2006 № 361/2006*. Офіційний вісник України. 2006. № 49. Ст. 23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

46. Доповідь про судову систему і судову реформу. *Центр політико-правових реформ.* 2008 р. 56 с. URL: http://www.pravo.org.ua/files/Sud/indem_vera_ua.pdf (дата звернення: 10.11.2021).

47. Судова реформа і стан судочинства в Україні: оцінки експертів: Центр Разумкова. *Національна безпека і оборона.* 2013. № 2–3. С. 62–108.

48. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014. *Верховна Рада України від 30.11.2015 р. № 984_011.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 10.11.2021).

49. Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013–2015 рр. Стратегічний план Ради суддів України та Державної судової адміністрації України лютий 2013 р. *Судова влада України.* URL: <https://court.gov.ua/userfiles/83stratplan.pdf> (дата звернення: 10.11.2021).

50. Про Робочу групу з питань судової реформи. *Указ Президента України від 24.03.2010 № 440/2010.* Офіційний вісник Президента України. 2010. № 12. Ст. 405. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440/2010#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

51. Про судоустрій і статус суддів. *Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI.* Відомості Верховної Ради України. 2010. № 41–42, № 43, № 44–45. Ст. 529. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

52. Судова реформа в Україні: поточні результати та найближчі перспективи. *Інформаційно-аналітичні матеріали до Фахової дискусії на тему «Судова реформа 2010 р.: чи наближає вона правосуддя в Україні до європейських норм і стандартів?» 4 квітня 2013 р. Центр Розумкова.* Київ, 2013. 130 с.

53. Куйбіда Р. О. Суди і правосуддя: від радянської моделі до сьогодні. *Центр політико-правових реформ*. 2013. URL: <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1303-sudy-i-pravosuddya-vid-radianskoi-modeli-do-sohodennia.html> (дата звернення: 10.11.2021).
54. Про концептуальні засади подальшого здійснення судової реформи в Україні. *Рішення VIII позачергового з'їзду суддів України від 7 грудня 2007 р.* URL: <https://court.gov.ua/sudova-vlada/969076/23467546456> (дата звернення: 10.11.2021).
55. Куйбіда Р., Лебедь О., Ліхачов Р., Трубенкова О. *Судова реформа: як громадяни можуть зробити її успішною*. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2018. 62 с.
56. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. *Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#Text> (дата звернення: 10.11.2021).
57. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки. *Указ Президента України від 11.06.2021 № 231/2021*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#n10> (дата звернення: 10.11.2021).
58. Про судоустрій і статус суддів. *Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 10.11.2021).
59. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). *Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19> (дата звернення: 10.11.2021).
60. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів.

- Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII.
URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19> (дата звернення: 10.11.2021).
61. Жушман М. Генезис і сучасний стан адміністративної юстиції України. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 8. С. 105–109.
62. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.11.2021).
63. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України. *Рішення Ради суддів України від 4 червня 2015 року № 50*.
URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr012414-10> (дата звернення: 10.11.2021).
64. Петручик А. В., Гриневич А. В. Значення адміністративного судочинства у захисті прав та свобод людини. *Перспективні напрями наукової думки*. 2018. Т. 1. С. 76–80.
65. Смокович М. І. *Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія*. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
66. Anthony G. Administrative Justice in the United Kingdom. *Italian Journal of Public Law*. 2015. Vol. 7(1). P. 9–33.
67. *Administrative Justice. A Cornerstone of Social Justice in Wales Reform priorities for the Fifth Assembly*. 2016.
URL: <https://gov.wales/sites/default/files/publications/2018-11/administrative-justice.pdf> (дата звернення: 10.11.2021).
68. Lahutina I., Osadchyi A., Zakalenko O., Kozachuk D., Bolshakova O. The modern concept of Ukrainian administrative justice. *Amazonia investiga*. 2019. Vol. 8. Núm. 23. P. 710–771.
69. Косінов С. Адміністративна юстиція як основний юрисдикційний механізм контролю за публічною владою. *Вісник публічного права*. 2012. № 4. С. 263–271.

70. Про судовий збір. Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

71. Постанова Верховного Суду від 9 листопада 2018 року у справі № 823/217/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77804816> (дата звернення: 10.11.2021).

72. Сандрачук Я. В. Адміністративні суди в системі державних органів України: методологічні підходи до розуміння. *Матеріали I Всеукр. заоч. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21–22 груд. 2018 р.) «Україна-ЄС: Проблеми наукової та галузевої інтеграції»*. Харків: НП «Центр наукових технологій», 2019. С. 70–75.

73. Сокурєнко О. Сучасна адміністративна юстиція в Україні. *Вісник Кіровоградського держ. пед. ун-ту ім. В. Винниченка*. 2017. С. 16–168.

74. Шемшученко Ю. С. Судова влада в Україні: сучасна доктрина, механізми та перспективи реалізації. Стенограма наукової доповіді на засіданні Президії НАН України 21 грудня 2016 року. *Вісник НАН України*. 2017. № 2. С. 37–47.

75. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2020 році. *Судова статистика*. 2021. 16 с. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/ogl_2020.pdf (дата звернення: 10.11.2021).

76. Моніторинг виконання рекомендацій щодо пріоритетів реформи на 2020–2021 рр. *Центр політико-правових реформ*. 2021. URL: <https://uareforms.org/monitoring/sudova-reforma> (дата звернення: 10.11.2021).

77. Сердюк О. В, Огай М. Ю. *Національне опитування суддів щодо реформування судової системи та виконання законів України: «Про відновлення довіри до судової влади», «Про очищення влади», «Про забезпечення права на справедливий суд»*. Київ, 2016. 20 с.

78. Білоус А. М. Проблемні аспекти судово-правової реформи в Україні. *Збірник наук. праць Хмельницького ін-ту соціальних технологій Ун-ту «Україна»*. 2010. № 2. С. 161–162.

79. Татаренко В. Б. *Державна політика розвитку судової влади в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02*. Миколаїв, 2010. 201 с.

80. Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування. *Закон України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

81. Вища Рада правосуддя. *Рішення Конституційного Суду України від 11.03.2020 № 4-р/2020*. URL: <https://hcj.gov.ua/page/rishennya-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-vid-11032020-no-4-r2020>

82. Авер'янов В. Б. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики*. Київ: Факт, 2003. 384 с.

83. Борко А. Л. Поняття та ознаки принципів судової системи. *Форум права*. 2012. № 3. С. 50–55.

84. Квасневська Н. Д. Адміністративно-правові принципи організації судової системи України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 5. С. 190–192.

85. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутрішніх справ*. 2014. Вип. 4. С. 174–184.

86. Шура Н. О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Миколаївський нац. ун-т ім. В. О. Сухомлинського*. 2016. Вип. 14. С. 260–263.

87. *Державне управління: навч. посіб.* / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.

88. European Principles of the Public Administration. *Sigma Papers*. № 27. Paris, OECD, 1998.

URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf> (дата звернення: 10.11.2021).

89. Гонціяз Я. *Державне управління в контексті європейської інтеграції*. Київ: ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». 2015. 27 с.

90. Будзик Б. Мета, завдання та принципи адміністративного судочинства на сучасному етапі реформування судової системи України. *Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. Львів: Вид-во Львів. політехніки. 2017. № 884. С. 88–92.

91. *Постанова Верховного Суду України від 1 червня 2016 року у справі № 569/23686/13а*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58928570> (дата звернення: 10.11.2021).

92. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. *Міжнародний документ від 04.11.1950*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 10.11.2021).

93. *Case of Golder v. the United Kingdom: decision of the European Court of Human Rights, 21.02.1975. № 4451/70*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22fulltext%22:%5B%22Golder%20v.%20the%20United%20Kingdom%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%7D> (дата звернення: 10.11.2021).

94. *Case of Stanev v. Bulgaria: decision of the European Court of Human Rights, 17.01.2012, № 36760/06*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22fulltext%22:%5B%22Stanev%20v.%20Bulgaria%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%7D> (дата звернення: 10.11.2021).

95. *Case of OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia: decision of the European Court of Human Rights, 17.01.2012, № 14902/04*. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22002-422%22%5D%7D> (дата звернення: 10.11.2021).

96. Сандрачук Я. В. Принципи публічного управління у судах адміністративної юрисдикції. *Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. «Процеси*

формуванні в Україні громадянського суспільства та політичної нації» (м. Маріуполь, 26 квіт. 2019 р.). Маріуполь: ДВНЗ «ДНТУ», 2019. С. 79–82.

97. Сандрачук Я. В. Конституційні засади функціонування адміністративної юстиції як основа розвитку українського суспільства. *Матеріали IV Всеукр. заоч. наук.-практ. конф. (м. Харків, 06–07 груд. 2019 р.) «Україна-ЄС: Проблеми наукової та галузевої інтеграції»*. Харків: НП «Центр наукових технологій», 2020. С. 66–70.

98. Наливайко Л. Р., Романов М. Ю. Реалізація принципу транспарентності в Україні. *Національний вісник Ужгородського нац. ун-ту. Серія Право*. 2016. Вип. 41. Т. 1. С. 48–51.

99. Єсімов С. С., Бондаренко В. А. Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. *Соціально-правові студії*. 2018. Вип. 1. С. 42–49.

100. Овсяннікова О. Транспарентність судової влади: поняття та зміст. *Вісник Академії правових наук України*. 2008. № 4(55). С. 228–237.

101. Кошова О. В. Транспарентність сучасної судової влади. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2015. № 1/2(9/10). С. 209–216.

102. Корчинський О. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина. *Вісник Львівської політехніки*. 2018. Вип. 876. С. 151–156.

103. Мілієнко О. А. Принципи адміністративного судочинства. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту*. 2016. Т. 3. Вип. 1. С. 48–51.

104. Криворучко І. В. Організаційні принципи адміністративної процедури: сутність, перелік, законодавче закріплення. *Theory and Practice of Public Administration*. 2016. Вип. 3(54). URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02\(29\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/6.pdf) (дата звернення: 10.11.2021).

105. Щодо заходів для забезпечення дотримання принципу рівності перед судом і законом. *Рішення РСУ від 13 серпня 2018 року № 45*. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/events/risenna-rsu-no-45-vid-13-serpna-2018-sodo->

[zahodiv-dla-zabezpecenna-dotrimanna-principu-rivnosti-pered-sudom-i-zakonom](#)

(дата звернення: 10.11.2021).

106. Отчак Н. Я. Судова реформа в Україні: теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні. *Збірник тез регіон. наук.-практ. конф. (15 груд. 2017 р.)*; упоряд. В. К. Грищук. Львів: Львів. держ. ун-т внутріш. справ, 2017. 380 с.

107. Статистичні дані про основні показники здійснення судочинства адміністративними судами за січень-листопад 2017 року. *Вищий адміністративний суд України. Судова статистика*. URL: <http://www.vasu.gov.ua/123878/> (дата звернення: 10.11.2021).

108. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 04 квітня 2018 року у справі № 826/3202/16. *Zakon. Nline*. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/73304854> (дата звернення: 10.11.2021).

109. *Постанова Верховного Суду від 23 січня 2018 року у справі № 802/3684/14-а*. URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/71789730> (дата звернення: 10.11.2021).

110. *Постанова Верховного Суду від 7 лютого 2018 року у справі № 826/15087/14*. URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/72089357> (дата звернення: 10.11.2021).

111. *Постанова Верховного Суду від 31 січня 2018 року у справі № 826/507/15*. URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/71979280> (дата звернення: 10.11.2021).

112. Рачинський А. П., Огілько А. В. Незалежність суддів як передумова функціонування самостійної й авторитетної судової влади, що відповідає європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2016. № 1. С. 66–74.

113. Щавінський В. Р. Основні риси та функції адміністративної юстиції. *Часопис Київського ун-ту права*. 2013. № 3. С. 130–134.

114. Нестерчук Л. П. Загальне поняття та визначення функцій судів загальної юрисдикції. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць*. Одеса: Фенікс, 2011. Вип. 43. С. 226–233.

115. Пасенюк О. М. Розвиток адміністративної юстиції як складова адміністративної та судової реформи. *Міністерство юстиції України*. 2020. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_51 (дата звернення: 10.11.2021).

116. Кодекс адміністративного судочинства України. *Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV в ред. Закону від 03.10.2017 № 2147-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

117. Гірський Б. Деякі теоретичні аспекти управлінської діяльності голови суду. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3(7). С. 26–29.

118. Целлер Е. Питання структурної незалежності та судового діалогу в системах конфліктуєчих норм. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1–2 жовт. 2015 р.)*; за заг. ред. О. М. Нечитайла. Київ: Ваіте, 2015. 448 с.

119. Оніщенко Н. М. Права людини в контексті забезпечення регулювання адміністративних правовідносин. *Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1–2 жовт. 2015 р.)*; за заг. ред. О. М. Нечитайла. Київ: Ваіте, 2015. 448 с.

120. Кропивна К. О. Судовий контроль як засіб забезпечення ефективного виконання судових рішень. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2016. Вип. 3/4. С. 177–182.

121. Ківалов С. В. Теоретична характеристика функціонального змісту адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері

публічного управління. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць*. 2014. Вип. 71. С. 7–19.

122. Радчук А. А. Функції адміністративного судочинства у справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень. *Вісник Харківського нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія Право*. 2016. Вип. 22. С. 112–115.

123. Коліушко І. Б., Куйбіда Р. О. *Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України*. Київ: Факт, 2003. 146 с.

124. Дорош В. С. Міжнародне адміністративне судочинство в захисті прав людини. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2014. № 1. С. 151–162.

125. Москвич Л. М. Становлення та розвиток судових систем. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 3. С. 73–81.

126. Бабяк Н. В. Зарубіжний досвід організації діяльності адміністративних судів і можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутрішніх справ*. 2016. Вип. 4. С. 141–150.

127. Апаров А. М. Польський досвід організації адміністративної юстиції. *Держава та регіони. Серія Право*. 2013. № 3(41). С. 16–21.

128. *Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г.*
URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm (дата звернення: 10.11.2021).

129. Поляков І. С. Моделі адміністративного судочинства в державах континентального типу правової системи. *Правова позиція*. 2020. № 3(28). С. 55–59.

130. Пчелін Б. В. Сучасні моделі адміністративної юстиції зарубіжних країн. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія Юридичні науки*. 2017. Т. 2. Вип. 1. С. 54–57.

131. Санченко Д. Є. Становлення профспілок як показник зрілості громадянського суспільства. *Часопис Київського ун-ту права*. 2015. № 1. С. 340–343.

132. Сьоміна В. А. Досвід створення та функціонування адміністративної юстиції у Франції адміністративної юстиції у Франції та Німеччині. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2002. Вип. 4. С. 143–149.

133. Корчинський О. І. *Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні: дис. ... канд. юр. наук*. Львів, 2018. 185 с.

134. Штогун С. Досвід Німеччини в організації адміністративного судочинства. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 3. С. 95–98.

135. Заїка М. М., Ярмакі В. Х. Особливості організації системи адміністративної юстиції: зарубіжний досвід. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2017. № 3. С. 77–80.

136. Жук Д. В. Кучинська О. П. Реформа судової системи Грузії. *Вісник Ужгородського нац. ун-ту*. 2015. С. 311–316.

137. Руснак Ю. *Настільна книга судді при розгляді справ адміністративного судочинства*. Київ: Центр навч. літ-ри, 2015. 464 с.

138. Качур І. Законодавче врегулювання інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві: досвід пострадянських держав. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2018. № 2. С. 54–58.

139. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. *Адміністративне судочинство: навч. посібник*. Львів: Львів. держ. ун-т внутрішніх справ, 2014. 596 с.

140. *Courts Act Estonia Republic passed 19.06.2002, entered into force 29.07.2002*.

URL: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X30065K4&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=court> (дата звернення: 10.11.2021).

141. Назаров І. В. Європейський досвід у сфері організації управління судовою системою. *Форум права*. 2011. № 1. С. 700–705.

142. Решота В. В. Європейські стандарти адміністративної юстиції. *Вісник Національної академії держ. управління при Президентові України*. Серія *Державне управління*. 2018.

URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/POLITICHNI/07-RESCHOTA.pdf> (дата звернення: 10.11.2021).

143. Шостенко О. І. Адміністративна юстиція: світовий і український досвід у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2004. № 10(2). С. 92–118.

144. *US Code Collection. Title 5. Part 1. Chapter 5: Administrative Procedure*. URL: <http://straylight.law.cornell.edu> (дата звернення: 10.11.2021).

145. Георгієвський Ю. В. *Адміністративна юстиція: дис. ... канд. юр. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»*. Харків, 2004. 173 с.

146. Parker E. M. *Administrative Courts for the United States. Proceedings of the American Political Science Association*. 2021. Vol. 6, Sixth Annual Meeting (1909), pp. 46–58.

147. Висоцький О. Ю. Легітимація. *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Філософія права*. Харків: Право, 2017. Т. 2. С. 398–401.

148. Коваль О. Я. *Легітимність державної влади: співвідношення правових і моральних аспектів реалізації: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»*. Львів. 2017. 230 с.

149. Сандрачук Я. В. Розвиток нормативно-правового регулювання адміністративної юстиції як фактор посилення контролю за законністю публічної влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. журн*. Київ, 2021. Вип. 6.

150. Туркіна І. Є. Судова влада як соціальний феномен. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/5/04.pdf> (дата звернення: 10.11.2021).

151. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції. *Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР*.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.11.2021).

152. Європейська хартія про статус суддів (Рада Європи, 1998 р.). *Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства*. Київ, 2015. 708 с.

153. Київські Рекомендації ОБСЄ щодо незалежності судової системи в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії (Київ, 23–25 червня 2010 р.). *Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства*. Київ, 2015. 708 с.

154. Про Вищу раду правосуддя. *Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

155. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування. *Закон України від 16.10.2019 № 193-IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-ix> (дата звернення: 10.11.2021).

156. Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» реєстр № 1008 від 29.08.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66251 (дата звернення: 10.11.2021).

157. Зеленський підписав закон про судову реформу. *Укрінформ*. 2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2811485-zelenskij-pidpisav-zakon-pro-sudovu-reformu.html> (дата звернення: 10.11.2021).

158. ЄС розділяє занепокоєння Ради Європи щодо судової реформи в Україні. *Інтернет видання День*. 2019. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/news/031019-yes-rozdilyaye-zanepokoyennya-rada-yevropy-shchodo-sudovoyi-reformy-v-ukrayini> (дата звернення: 10.11.2021).

159. Про затвердження Звернення до Президента України стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до

Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування». *Постанова Пленуму Верховного Суду від 25 жовтня 2019 року № 14.* URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/postanova_plenumu_36/?fbclid=IwAR1vjLHgGzVu0hgPIJTfDK7VAsWz4nsS3McUV22bRcEn7DlmXITeTNcfQ5g (дата звернення: 10.11.2021).

160. Верховний Суд проситиме Зеленського ветувати закон про судову реформу. *Укрінформ.* 2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2805733-verhovnij-sud-prositime-zelenskogo-vetuvati-zakonoproekt-pro-sudovu-reformu.html> (дата звернення: 10.11.2021).

161. Чівініні М. Д. Порівняльний аналіз ролі рад з питань правосуддя в законодавчому процесі в окремих державах-членах ради Європи. *Консолідація розробки реформ у сфері юстиції в Україні.* Ліворно. 2015. 18 с.

162. Про відновлення довіри до судової влади. *Закон України від 08.04.2014 № 1188-VII.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-18> (дата звернення: 10.11.2021).

163. Про забезпечення права на справедливий суд: *Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192-19> (дата звернення: 10.11.2021).

164. Про затвердження Положення про помічника судді. *Рішення Ради суддів України від 18 травня 2018 р. № 21.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr021414-18> (дата звернення: 10.11.2021).

165. Про затвердження Регламенту Вищої ради правосуддя. *Рішення Вищої ради правосуддя від 24.01.2017 № 52/0/15-17.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr52_910-17 (дата звернення: 10.11.2021).

166. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої

ради правосуддя. Закон України від 14.07.2021 № 1635-IX.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#n33> (дата звернення: 10.11.2021).

167. *Спільний висновок Венеційської комісії і Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи (ГД-І) щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування». Прийнятий Венеційською комісією на 124-му пленарному засіданні, проведеному онлайн (8–9 жовтня 2020 р.).*
URL: <https://rm.coe.int/venice-commission-opinion-on-daft-law-3711-ukr/1680a02b77> (дата звернення: 10.11.2021).

168. Про запобігання корупції. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1700-18> (дата звернення: 10.11.2021).

169. Про очищення влади. Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 10.11.2021).

170. Про затвердження Регламенту Пленуму Верховного Суду. *Постанова Пленуму Верховного Суду № 1 від 30 листопада 2017 р.*
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001780-17> (дата звернення: 10.11.2021).

171. Про затвердження Положення про апарат Верховного Суду, структури і штатного розпису апарату Верховного Суду. *Постанова Пленуму Верховного Суду від 30 листопада 2017 р. № 6*
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0006780-17> (дата звернення: 10.11.2021).

172. Про затвердження Положення про секретаріат Вищої ради правосуддя. *Рішення Вищої ради правосуддя від 23 березня 2017 р. № 579/0/15-17.*
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr579910-17> (дата звернення: 10.11.2021).

173. Про утворення Дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя. *Рішення Вищої ради правосуддя від 2 лютого 2017 р. № 184/0/15-17.*

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr184910-17> (дата звернення: 10.11.2021).

174. Про затвердження Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників. *Наказ Державної судової адміністрації України від 20 липня 2017 р. № 815.*

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0815750-17> (дата звернення: 10.11.2021).

175. Про затвердження Типового положення про апарат суду. *Наказ Державної судової адміністрації від 8 лютого 2019 р. № 131.*

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19> (дата звернення: 10.11.2021).

176. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 червня 2019 р. у справі № 815/943/17.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82637245> (дата звернення: 10.11.2021).

177. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2018 року у справі № 805/4506/16-а.* URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/74809464> (дата звернення: 10.11.2021).

178. Recommendation CM/R (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. *Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies.*

URL: <https://rm.coe.int/16807096b9> (дата звернення: 10.11.2021).

179. Сопільник Р. Л. Організаційно-правові засади реформування управління у суді в умовах європейської інтеграції. *Вісник Національного ун-ту «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2015. № 824. С. 100–105.

180. Про службу в органах місцевого самоврядування. *Закон України від 07.06.2001 № 2493-III.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 10.11.2021).

181. Цебинога О. Ю. Реформування та перспективи удосконалення діяльності органів публічної адміністрації. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. учасників Всеукр. наук.-*

практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.); МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. 295 с.

182. Наумкін О. О. Відповідальність професійних суддів згідно з новим законодавством та правове функціонування Громадської Ради Добросочесності як елемента громадського контролю. *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.);* МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. 295 с.

183. Авдєєнко Є. В. Можливості використання зарубіжного досвіду правового забезпечення та організації діяльності судів в Україні. *Європейські перспективи.* 2014. № 7. С. 121–127.

184. Кібець В. О. Зарубіжний досвід у сфері судового управління. *Вісник Чернівецького факультету Нац. ун-ту «Одеська юридична академія».* 2017. Вип. 4. С. 254–262.

185. Мельтюхова Н. М., Корженко В. В., Дідок Ю. В. та ін. *Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек.* Київ: НАДУ, 2010. 28 с.

186. Берназюк Я. О. Про позови, які не підлягають судовому розгляду. *Судово-юридична газета.* 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-pozovi-yaki-ne-pidlyagayut-sudovomu-rozglyadu>

187. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 5 лютого 2019 року у справі № 9901/638/18.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79958174> (дата звернення: 10.11.2021).

188. Бородін І. Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник.* 2014. № 3(32). С. 24–29.

189. Білоконь Т. М., Даценко В. М., Доценко О. С. *Судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації в Україні: теорія та практика: монографія.* Вінниця : ВНТУ, 2017. 112 с.

190. Муза О. В. Адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні. *Наукові записки Ін-ту законодавства Верховної Ради України.* 2014. № 6. С. 32–36.

191. Calliope Spanou *Judicial controls over the bureaucracy*. Oxford University Press. 2020. URL: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1729> (дата звернення: 10.11.2021).

192. Mashaw J. L. *Judicial review of administrative action: Reflections on balancing political, managerial and legal accountability*. Revista Direito GV (Especial 1), 2005. P. 153–170.

193. Савчук О. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів державної фіскальної служби України. *Вісник Національного ун-ту «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки: зб. наук. праць. Львів: Вид-во Львів. політехніки, 2017. № 876. С. 170–174.

194. Шило С. М. Особливості судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3(9). Т. 3. С. 267–271.

195. Георгієвський Ю. В. *Адміністративна юстиція: автореф. дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»*. Харків, 2004. 17 с.

196. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування. *Рішення Ради суддів адміністративних судів від 31.10.2013 № 114*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

197. *Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2020 році*. Київ, 2021. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/analiz_admin_2020.pdf (дата звернення: 10.11.2021).

198. Рішення у зразкових справах. *Офіційний вебсайт Верховного Суду*. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/ (дата звернення: 10.11.2021).

199. *Рішення Верховного Суду від 03.05.2018 № Пз/9901/20/18 (№ 805/402/18).* URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_20_18 (дата звернення: 10.11.2021).

200. *Рішення Верховного Суду від 04.02.2019 № Пз/9901/58/18 (№ 240/5401/18).* URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_58_18_02_02_2019_rishenna (дата звернення: 10.11.2021).

201. *Рішення Верховного Суду від 21.01.2019 № Пз/9901/56/18 (№ 240/4946/18).* URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_56_18_21_01_2019 (дата звернення: 10.11.2021).

202. *Рішення Верховного Суду від 14.09.2020 у справі № Пз/9901/9/20 (№ 560/2120/20).* URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zs_9901_9_20 (дата звернення: 10.11.2021).

203. Берназюк Я. О. Темпоральні межі судового захисту соціальних прав. *Соціальні права та їх захист адміністративним судом: збірник матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 4 верес. 2020 р.).* Київ, 2020. 424 с.

204. *Судові рішення у справі від 24.12.2020 р. № 510/1286/16-а.* URL: <https://zakononline.com.ua/courtdecisions/show/86401146> (дата звернення: 10.11.2021).

205. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24 грудня 2020 року у справі № 510/1286/16-а.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94345945> (дата звернення: 10.11.2021).

206. *Постанова Верховного Суду від 8 липня 2021 року у справі № 160/674/19.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98187544> (дата звернення: 10.11.2021).

207. Awal Hossain Mollah. *Judicial Control over Administration and Protect the Citizen's Rights: An Analytical Overview.* 2006. URL: https://www.researchgate.net/publication/320442968_Judicial_Control_over_Administration_and_Protect_the_Citizen's_Rights_An_Analytical_Overview (дата звернення: 10.11.2021).

208. Авер'янов В. Б. *Дискреційна влада: юридична енциклопедія: в 6 т.* редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енциклопедія», 2002. Т. 4. 720 с.

209. Армаш Н. О. Принципи реалізації дискреційних повноважень державними політичними діячами. *Держава і право. Серія Право*. 2014. № 4(46). С. 19–25.

210. Бааджи Н. А. Гарантії законності застосування адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 1 С. 140–143.

211. Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2013. Т. 144/145. С. 49–54.

212. Грінь А. А. До питання про зміст дискреційних повноважень органів виконавчої влади. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 4. С. 102–106.

213. Золотарьова М. К. Щодо окремих питань застосування дискреційних повноважень посадовими особами органів Державної фіскальної служби України. *Форум права*. 2015. № 1. С. 123–128.

214. Константи́й О. В. *Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юр. наук; Нац. юридичний ун-т України імені Ярослава Мудрого*. Харків, 2015. 415 с.

215. Мартьянова Т. С. *Розсуд суб'єктів правозастосовної діяльності: автореф. дис. канд. юр. наук; Нац. ун-т «Львівська політехніка»*. Львів, 2013. 17 с.

216. Панова Г. В. Деякі особливості втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту*. 2017. Т. 2. Вип. 3. С. 43–47.

217. Резанов С. А. *Форми закріплення адміністративного розсуду: оціночні поняття та їх зміст. Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки».* 2015. Т. 1. Вип. 3, ч. 2. С. 80–87.

218. Берназюк Я. О. *Конституційні основи правотворчості Президента України: монографія.* Херсон: Видав. дім «Гельветика», 2013. 512 с.

219. *Legislative Drafting for Democratic Social Change. Manual for Drafters;* Editor by Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeyesekere. Kluwer law international, London the Hague Boston. 2006. 414 p.

220. *Рекомендація R(80)2 Комітету міністрів Ради Європи державам – членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.80.*
URL: https://protocol.ua/ua/diskretniyi_povnovagennya_organu_derjavnoi_vladi/
(дата звернення: 10.11.2021).

221. *Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. Офіційний веб-сайт Верховного Суду.* 2018.
URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018 (дата звернення: 10.11.2021).

222. *Постанова Верховного Суду України від 14 березня 2017 року у справі № 800/323/16.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65743908> (дата звернення: 10.11.2021).

223. *Постанова Верховного Суду від 13 лютого 2018 року у справі № 361/7567/15-а.* URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72288021> (дата звернення: 10.11.2021).

224. *Постанова Верховного Суду від 20 березня 2018 року у справі № 461/2579/17.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72899434> (дата звернення: 10.11.2021).

225. *Постанова Верховного Суду від 20 березня 2018 року у справі № 820/4554/17.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73486912> (дата звернення: 10.11.2021).

226. *Постанова Верховного Суду від 3 квітня 2018 року у справі № 569/16681/16-а.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73195173> (дата звернення: 10.11.2021).

227. *Case of Sigma Radio Television ltd. v. Cyprus: decision of the European Court of Human Rights, 21.10.2011, № 32181/04, 35122/05.* URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-105766%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-105766%22]}) (дата звернення: 10.11.2021).

228. *Case of Druzstevni Zalozna Pria and others v. the Czech Republic: decision of the European Court of Human Rights, 28.06.2010, № 72034/01.* URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:\[%22Druzstevni%20Zalozna%20Pria%20and%20others%20v.%20the%20Czech%20Republic%22\],%22documentationcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:[%22Druzstevni%20Zalozna%20Pria%20and%20others%20v.%20the%20Czech%20Republic%22],%22documentationcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}) (дата звернення: 10.11.2021).

229. Гулик А. Г. Межі втручання суду в дискрецію суб'єкта владних повноважень. *Закарпатські правові читання: матеріали ІХ Міжнар. наук.-практ. конф. (20–22 квіт. 2017 р., м. Ужгород).* Ужгород, 2017. Т. 1. С. 149–152.

230. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2019 року у справі № 522/6069/14-а.* URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82885492> (дата звернення: 10.11.2021).

231. *Постанова Верховного Суду від 7 лютого 2019 року у справі № 673/373/14-а.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79700710> (дата звернення: 10.11.2021).

232. *Постанова Верховного Суду від 6 червня 2019 року у справі № 808/4158/17.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82263445> (дата звернення: 10.11.2021).

233. *Постанова Верховного Суду від 11 вересня 2019 року у справі № 826/15869/17.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84195854> (дата звернення: 10.11.2021).

234. Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-03> (дата звернення: 10.11.2021).

235. *Case of Hasan and Chaush v. Bulgaria: decision of the European Court of Human Rights*, 26.10.2000, № 30985/96. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58921%22%5D%7D> (дата звернення: 10.11.2021).

236. Діденко Н. Г., Сандрачук Я. В. Актуальні проблеми захисту прав, свобод та інтересів громадян у публічно-правовій сфері. *Збірник наук. праць Донецького держ. ун-ту управління. Серія: «Державне управління»*. Т. XX. Вип. 312. Маріуполь, ДонДУУ, 2019. С. 68–81.

237. Jean-Marie Woehrling. *Judicial Control of Administrative Authorities in Europe: toward a common model*. HRVATSKA JAVNA UPRAVA, god. 6. (2006.), br. 3., str. 35–56.

238. *Case of The former king of Greece and others v. Greece: decision of the European Court of Human Rights*, 23.11.2000, № 25701/94. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-59051%22%5D%7D> (дата звернення: 10.11.2021).

239. *Постанова Верховного Суду від 21 травня 2019 року у справі № №826/11565/18*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81857498> (дата звернення: 10.11.2021).

240. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 листопада 2019 року у справі № 242/4741/16-ц*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87640679> (дата звернення: 10.11.2021).

241. Кікінчук В. Ю. Щодо визначення поняття державної служби. *Форум права*. 2012. № 3. С. 282–286.

242. Брителько А. М. Державна служба як об'єкт управління: поняття, соціальна та правова природа, завдання і функції. *Збірник наук. праць Нац. академії держ. управління при Президентіві України*. 2015. Вип. 1. С. 91–103.

243. *Державна служба: підручник: у 2 т.*; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.

244. Іншин М. І. Поняття і зміст державної служби. *Право і безпека*. 2003. № 2/3. С. 23–27.

245. Сандрачук Я. В. Право на публічну службу в аспекті судового захисту: деякі законодавчі новели. *Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. здобувачів вищої освіти і молодих учених «НАУКА І МОЛОДЬ – 2020: Пріоритетні напрями глобалізаційних змін» (м. Київ, 14 трав. 2020 року)*. Київ: ДЗВО «УМО», 2020. С. 427-432.

246. Стельмащук Л. Співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба». *Збірник наук. праць Нац. академії держ. управління при Президентові України*. 2009. Вип. 1. С. 52–62.

247. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583–587.

248. Ющук А. О. Публічна служба в Україні: особливості становлення. *Закарпатські правові читання*. 2017. Т. 1. С. 222–225.

249. Недобор І. В. Теоретичні основи становлення публічної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ ім. Вернадського. Серія Державне управління*. 2018. Т. 29(68). № 1. С. 113–117.

250. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 2 жовтня 2019 року у справі № 815/1594/17*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85412838> (дата звернення: 10.11.2021).

251. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 березня 2019 року у справі № 815/2546/17*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80783530> (дата звернення: 10.11.2021).

252. Костюк В. Л. Концепція права на публічну службу у контексті сьогодення: науково-теоретичний аспект. *Публічне право*. 2018. № 2(30). С. 18–27.

253. Дишлева І. Права та обов'язки державних службовців. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 6. С. 152–156.
254. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. *Особливості судового розгляду спорів: монографія*. Харків: Право, 2010. 216 с.
255. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади. *Закон України від 19.09.2019 № 117-IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#n54> (дата звернення: 10.11.2021).
256. *Постанова Верховного Суду від 14 серпня 2019 року у справі № 816/1566/16*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83647556> (дата звернення: 10.11.2021).
257. *Постанова Верховного Суду від 20 грудня 2018 року у справі № 815/4701/16*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78771572> (дата звернення: 10.11.2021).
258. *Постанова Верховного Суду від 19 вересня 2019 року у справі № 820/4038/18*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84405887> (дата звернення: 10.11.2021).
259. *Постанова Верховного Суду від 17 січня 2019 року у справі № 826/14177/17*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79266522> (дата звернення: 10.11.2021).
260. Банчук О. Проблеми конкурсного відбору осіб на службу в Національну поліцію України в світлі практики адміністративних судів. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: зб. матеріалів I Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.)*. Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.
261. Сандрачук Я. В. Отдельные проблемы рассмотрения административными судами Украины споров, возникающих в сфере реализации права на публичную службу. *Multidisciplinárni mezinárodní vědecký magazín “Věda a perspektivy” je registrován v České republice*, № 2(2) 2021, Praha, Česká republika, 2021. С. 61–72.

262. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 жовтня 2019 року у справі № 9901/14/19.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85443478> (дата звернення: 10.11.2021).

263. *Постанова Верховного Суду від 13 квітня 2018 року у справі № А/9901/96/18.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73397758> (дата звернення: 10.11.2021).

264. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 22 травня 2018 року у справі № 800/492/17.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74409456> (дата звернення: 10.11.2021).

265. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 січня 2019 року у справі № П/9901/526/18.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79413217>

266. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 лютого 2019 року у справі № П/9901/118/18.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79988741> (дата звернення: 10.11.2021).

267. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 9 квітня 2019 року у справі № 804/8642/17.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81171426> (дата звернення: 10.11.2021).

268. Акулов-Муратов В. Щодо принципів функціонування адміністративного судочинства у сфері встановлення та підтримки стейкхолдерських відносин керівників та їх підлеглих на державній службі в Україні. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: зб. матеріалів I Міжнар. наук.-практ.ї конф. (м. Київ, 5–6 лип. 2018 року).* Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.

269. *Постанова Верховного Суду від 24 жовтня 2019 року справа № 826/16348/18.* URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85154808>.

270. *Постанова Верховного Суду від 13 лютого 2019 року справа № 817/555/17.* URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79818289> (дата звернення: 10.11.2021).

271. *Постанова Верховного Суду від 25 березня 2019 року справа № 826/6219/18.* URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80728555> (дата звернення: 10.11.2021).

272. *Постанова Верховного Суду від 12 серпня 2019 року справа № 1340/4847/18.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83576629> (дата звернення: 10.11.2021).

273. *Постанова Верховного Суду від 1 березня 2018 року справа № 820/4210/16.* URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/72531891> (дата звернення: 10.11.2021).

274. *Постанова Верховного Суду від 13 лютого 2019 року справа № 819/843/17.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79846073> (дата звернення: 10.11.2021).

275. *Постанова Верховного Суду від 31 травня 2018 року справа № 826/15786/15.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74408423> (дата звернення: 10.11.2021).

276. *Постанова Верховного Суду від 22 листопада 2019 року справа № 815/2998/18.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85835993> (дата звернення: 10.11.2021).

277. Бевзенко В. Судовий контроль в адміністративних справах про проходження публічної служби. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: зб. матеріалів І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 лип. 2018 р.).* Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.

278. *Постанова Верховного Суду від 6 серпня 2019 року справа № 813/1773/16.* URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83494417> (дата звернення: 10.11.2021).

279. *Постанова Верховного Суду від 4 вересня 2019 року справа № 2а-4555/08/1570.* URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84039914> (дата звернення: 10.11.2021).

280. Куйбіда Р. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. *Інтернет-ресурс ЦППР*. 2009. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622> (дата звернення: 10.11.2021).

281. Узагальнення судової практики розгляду спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби впродовж 2012–2013 років. *Закон і бізнес*. 2014. URL: <https://zib.com.ua/ua/print/67078-uzagalnennya-sudovoi-praktiki-rozglyadu-sporiv-z.html> (дата звернення: 10.11.2021).

282. *Рекомендація R(2001)9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами-приватними особами від 5 вересня 2001 року*. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2001_9_2001_09_05.pdf (дата звернення: 10.11.2021).

283. *Про медіацію: проєкт Закону від 19.05.2020 реєстр. № 3504*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877 (дата звернення: 10.11.2021).

284. Андрієвська Л. О., Зеленіна М. В. До питання співвідношення врегулювання спору за участю судді та медіації відповідно до цивільного законодавства України. *Юридичний науковий електронний журн*. 2019. № 3. С. 54–56.

285. Боженко Н. В. Медіація як один із засобів врегулювання адміністративних спорів: теоретико-історичний аспект. *Право.ua*. 2017. № 1. С. 95–98.

286. Васильченко Н. О. Медіація в Україні як об'єкт адміністративно-правових відносин. *Право і суспільство*. 2018. № 2, ч. 2. С. 122–128.

287. Гресь Н. М. Становлення та розвиток медіації у вирішенні трудових спорів: досвід зарубіжних країн. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 63. С. 177–181.

288. Колеснікова М. В., Шаповалова А. О. Актуальність впровадження інституту медіації в законодавстві України. *Правові горизонти*. 2017. № 3. С. 41-46.

289. Корінний С. О. *Впровадження медіації в адміністративний процес України: автореф. дис. канд. юр. наук. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право*. Ужгород, 2019. 22 с.

290. Подковенко Т. О. Інститут медіації: зарубіжний досвід та українські перспективи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. № 1. С. 26–31.

291. Шинкар Т. І. *Застосування медіації в адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід: автореф. дис. канд. юр. наук: 12.00.07*. Львів, 2018. 24 с.

292. Фрідріх-Йоахім Мемель. Медіація в адміністративному судочинстві України. *Інтернет-ресурс*. Гамбург, 2007. URL: http://www.voas.gov.ua/upload/337_mediac2.pdf (дата звернення: 10.11.2021).

293. Мазаракі Н. Медіація в Україні: проблеми теорії та практики. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 92–100.

294. Сандрачук Я. В. Медіація як альтернативний спосіб вирішення адміністративних спорів: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Вісник післядипломної освіти: зб. наук. праць Серія: «Соціальні та поведінкові науки (державне управління)*. Київ: Юстон, 2020. Вип. 14(43). С. 183–199.

295. Кантор Н. Ю. Особливості медіації при розв’язанні адміністративно-правових спорів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 2. С. 90–93.

296. Пояснювальна записка до проекту Закону «Про медіацію» від 19.05.2020 рєєстр. № 3504. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877 (дата звернення: 10.11.2021).

297. *Керівні принципи для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і*

сторонами – приватними особами ухвалено Європейською комісією з ефективності правосуддя 7 грудня 2007 р. URL: <https://rm.coe.int/guidelines-for-a-better-implementation-of-the-existing-recommendation-/16809ede90> (дата звернення: 10.11.2021).

298. Відбувся перший круглий стіл з питань медіації в адміністративному судочинстві за участю суддів ВС та експертів галузі. *Офіційний веб-сайт Верховного Суду*. 2018. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/press-centr/news/581195/> (дата звернення: 10.11.2021).

299. Блажівська О. Врегулювання спору за участі судді та медіація: що спільного в цих інститутах. *Судово-юридична газета*. 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/136233-vregulyuvannya-sporu-za-uchasti-suddi-ta-mediatsiya-scho-spilnogo-v-tsih-institutakh-74be0d> (дата звернення: 10.11.2021).

300. Головачов Я. Врегулювання спорів за участю судді: «Що?» і «Як?». *Юридична газета онлайн*. 2020. № 9(715). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/vregulyuvannya-sporiv-za-uchastyu-suddi-shcho-i-yak.html> (дата звернення: 10.11.2021).

301. Що таке мирне врегулювання спорів у суді (інфографіка). *Loyer*. 2018. URL: <https://loyer.com.ua/uk/shho-take-mirne-vregulyuvannya-sporiv-u-sudi-infografika/> (дата звернення: 10.11.2021).

302. Ківалов С. В. Врегулювання публічно-правового спору за участю судді: нова форма правосуддя чи прояв медіації в суді? *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 18 трав. 2018 р.): у 2-х т.*; відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2018. Т. 2. С. 5–8.

303. Ухвала Запорізького окружного адміністративного суду від 25 жовтня 2019 року у справі № 280/2731/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85200877> (дата звернення: 10.11.2021).

304. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 26 квітня 2018 року у справі № 804/182/392/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73631575> (дата звернення: 10.11.2021).

305. Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 04 квітня 2018 року у справі № 817/439/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73235539> (дата звернення: 10.11.2021).

306. Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 15 лютого 2018 року у справі № 826/15673/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72407882> (дата звернення: 10.11.2021).

307. Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 21 січня 2019 року у справі № 1740/2482/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79525211> (дата звернення: 10.11.2021).

308. Romanko A. *Mediation organs in proceedings before administrative courts*. Тека Ком. Praw. OL PAN, 2015. pp. 94–106.

309. Реєстр медіаторів-членів НАМУ. Офіційний веб-сайт Національної асоціації медіаторів України. URL: <http://namu.com.ua/ua/members/> (дата звернення: 10.11.2021).

310. Реєстр медіаторів КТПП. Офіційний веб-сайт Київської торгово-промислової палати. URL: <http://kiev-chamber.org.ua/uk/100/1152.html> (дата звернення: 10.11.2021).

311. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві в Україні. «Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку»: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф.; за ред. Шемшученко Ю. С., Бошицький Ю. Л., Бобровник С. В. Київ: Європейський ун-т, 2010. URL: <http://aphd.ua/problemy-vprovadzhennia-ta-provedennia-mediatsi-v-administratyvnomu-sudochynstvi-v-ukrany/> (дата звернення: 10.11.2021).

312. Белінська О. В. Медіація – альтернативне вирішення спорів. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 1(5). С. 158–173.

313. Бартусяк П. Присудова медіація: досвід Нідерландів. *MEDIATS*. 2020. URL: <https://law.chnu.edu.ua/prysudova-mediatsiia-dosvid-niderlandiv/> (дата звернення: 10.11.2021).

314. Vitkauskas D. Mediation and friendly settlement in administrative proceedings: best European practices. *European Union*. URL: <https://uba.ua/documents/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B0%D1%81.pdf> (дата звернення: 10.11.2021).

315. Шинкар Т. І. Особливості правового забезпечення медіації в деяких зарубіжних країнах: досвід для України. *Адміністративне право*. 2017. № 5. URL: <http://sd-vp.info/2017/osoblivosti-pravovogo-zabezpechennya-mediatsiyi-v-deyakh-zarubizhnih-krayinah-dosvid-dlya-ukrayini/> (дата звернення: 10.11.2021).

316. Кисельова Т. Правове регулювання відносин із надання послуг медіації у зарубіжних країнах. *Право України*. 2011. № 11/12. С. 225–236.

317. Лиско А., Коршівський Н. Реєстри медіаторів: зарубіжний досвід. *Блог Львівського центру медіації*. 2020. URL: <http://aphd.ua/reiestry-mediatoriv-zarubizhnyi-dosvid/>

318. Супрун Г. Зарубіжний досвід підготовки медіаторів та можливості його застосування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С. 34–37.

319. Ткачук А. Ю., Чернова Є. Р. Медіація у кримінальному процесі. *Молодий вчений*. 2018. № 5(2). С. 649–652.

320. Дутко А. О. Медіація як явище правової дійсності. *Вісник Львівського торговельно-економічного ун-ту. Юридичні науки*. 2018. Вип. 6. С. 210–216.

321. Боженко Н. В. Удосконалення адміністративно-правового забезпечення медіації в адміністративному судочинстві. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 116–119.

322. Корінний С. О. *Впровадження медіації в адміністративний процес України: дис. ... канд. юр. наук. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.* Ужгород, 2019. 243 с.

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

324. Боровська Г., Величко О. Удосконалення системи національного судочинства відповідно до рекомендацій Європейської Комісії «За демократію через право». *Ефективність державного управління.* 2016. Вип. 4(49), ч. 1. С. 146–155.

325. Бабкова В. Міжнародні стандарти як джерела судового права України. *Право України.* 2015. № 7. С. 136–143.

326. Голобутовський Р. Міжнародні стандарти незалежності суддів. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2016. № 4(2). С. 81–86.

327. Висновок № 10(2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. *Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства.* Київ, 2015. 708 с.

328. Бояринцева М. А. Сучасні Європейські стандарти адміністративного судочинства та можливості їх запозичення Україною (на прикладі норм окремих рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи). *Науковий вісник Міжнар. гуманітарного ун-ту. Серія Юриспруденція.* 2015. Т. 1. № 17. С. 123–126.

329. *Віденська конвенція про право міжнародних договорів: міжнародний документ. Заява від 23.05.1969.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118 (дата звернення: 10.11.2021).

330. Черногоренко І. Ера трансформації Європейського суду з прав людини: погляд з середини. *Судово-юридична газета.* 2020.

URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/155735-era-transformatsiyi-yevropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-poglyad-z-seredini> (дата звернення: 10.11.2021).

331. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30 квітня 2019 р. у справі № 9901/896/18.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81234909> (дата звернення: 10.11.2021).

332. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 3 березня 2020 р. у справі № 9901/783/18.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88952177> (дата звернення: 10.11.2021).

333. *Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 червня 2018 р. у справі № 800/248/17 (П/9901/347/18).* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74848399> (дата звернення: 10.11.2021).

334. *Case of Toscuta and others v. Romania: decision of the European Court of Human Rights, 06.07.2015, № 36900/03.* URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22fulltext%22:%5B%22Toscuta%20and%20Others%20v.%20Romania%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-152633%22%5D%7D> (дата звернення: 10.11.2021).

335. *Case of Dragojević v. Croatia: decision of the European Court of Human Rights, 15.01.2015, № 68955/11.* URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-150298%22%5D%7D> (дата звернення: 10.11.2021).

336. *Case of Beyeler v. Italy: decision of the European Court of Human Rights, 05.01.2000, № 33202/96.* URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22fulltext%22:%5B%22Beyeler%20v.%20Italy%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%7D> (дата звернення: 10.11.2021).

337. *Case of Megadat.com S.r.l. v. Moldova: decision of the European Court of Human Rights, 17.05.2011, № 21151/04.* URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus#%7B%22fulltext%22:%5B%22Megadat.com%20S.r.l.%20v.%20Moldova%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D%7D>

[ER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-144491%22\]}}](#) (дата звернення: 10.11.2021).

338. *Case of Trgo v. Croatia: decision of the European Court of Human Rights, 11.06.2009,* № 35298/04.

URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:\[%22Trgo%20v.%20Croatia%22\],%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:[%22Trgo%20v.%20Croatia%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}) (дата звернення: 10.11.2021).

339. *Case of Radchikov v. Russia: decision of the European Court of Human Rights, 24.05.2007,* № 65582/01.

URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:\[%22Gladyshev%20v.%20Russia%22\],%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:[%22Gladyshev%20v.%20Russia%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22]}) (дата звернення: 10.11.2021).

340. Справа Інтерсплав проти України. Рішення Європейського Суду з прав людини, заява від 9 січня 2007 року. № 803/02. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_194 (дата звернення: 10.11.2021).

341. *Case of Bulves v. Bulgaria: decision of the European Court of Human Rights, 22.04.2009,* № 3991/03.

URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{"fulltext":\["Bulvesv.Bulgaria"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-90792"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{) (дата звернення: 10.11.2021).

342. Берназюк Я. О. Принцип належного урядування (good governance): національна та європейська судова практика. *Науковий вісник Ужгородського Нац. ун-ту. Серія: Право.* 2021. Вип. 64. С. 189–197.

343. Рішення Конституційного Суду України від 05.06.2019 № 3-р(І)/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va03p710-19#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

344. Governance for sustainable human development: a UNDP policy document. *United Nations Development Programme.* 1997. January. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3831662> (дата звернення: 10.11.2021).

345. *Постанова Верховного Суду від 22 травня 2019 року у справі № 234/3341/15-ц.* URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82419646> (дата звернення: 10.11.2021).

346. Глазун О. Право на належне управління: сутність та перспективи впровадження в контексті реформування інституту державної служби. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 9. С. 120–124.

347. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України». *Закон України від 13 липня 2021 р. № 1629-IX.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-20#n37> (дата звернення: 10.11.2021).

348. Проект Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020–2024 роки. *Національне агентство з питань запобігання корупції.* 2020. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf> (дата звернення: 10.11.2021).

349. Решота В. В. Перспективи реформування адміністративної юстиції у системі державного управління України. *Науковий вісник «Демократичне врядування».* 2008. Вип. 1. С. 2–7.

350. *Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons: A Handbook (Council of Europe).* Strasbourg: Directorate of Legal Affairs, 1996. 363 p.

351. *Рекомендації R(81)7 Комітету міністрів Ради Європи щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя від 14.05.1981.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_133#Text (дата звернення: 10.11.2021).

352. *Рекомендація R(2003)16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права від 09.09.2003.*

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_692#Text (дата звернення: 10.11.2021).

353. *Рішення Європейського суду з прав людини у справі Юрій Миколайович Іванов проти України від 15.01.2010, заява № 40450/04.*

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479 (дата звернення: 10.11.2021).

354. *The decision of European Court of Human Rights in case of Hornsby v. Greece. 19 March 1997. № 18357/91.*

URL: [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:\[%22Hornsby%20v.%20Greece%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-58020%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22fulltext%22:[%22Hornsby%20v.%20Greece%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-58020%22]}) (дата звернення: 10.11.2021).

355. *Рішення Європейського суду з прав людини у справі Матківська проти України від 12.03.2009, заява № 38683/04.*

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_470 (дата звернення: 10.11.2021).

356. *Рішення Європейського суду з прав людини у справі Воротнікова проти України від 14.02.2008, заява № 1225/02.*

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_353 (дата звернення: 10.11.2021).

357. *Висновок № 13(2010) щодо ролі суддів у виконанні судових рішень Консультативної Ради Європейських Суддів від 19 листопада 2010 року.*

URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU10276> (дата звернення: 10.11.2021).

358. *Про гарантії держави щодо виконання судових рішень. Закон України від 05.06.2012 № 4901-VI.*

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4901-17#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

359. *Першопричини невиконання рішень національних судів України; під ред. А. Рачка, Ю. Якименка, А. Чернової та ін. Національна безпека і оборона. 2019. № 3/4(179/180). С. 2–38.*

360. *Ставлення громадян України до судової системи: соціологічне дослідження Центру Разумкова.*

URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-ukrainy-do-sudovoi-systemy> (дата звернення: 10.11.2021).

361. Бойко Н. Забезпечення реалізації права людини на судовий захист в Україні як удосконалення правових засад публічного управління. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матеріали наук.-практич. конф. (13 груд. 2018 р., м. Дніпро)*; за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018. 316 с.

362. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя. *Перша світова конференція по незалежності правосуддя*. Монреаль, 1983 р.
URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/mu83323> (дата звернення: 10.11.2021).

363. *Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні: щорічна доповідь за 2019 рік, затверджена рішенням Вищої ради правосуддя від 9 квітня 2020 року № 933/0/15-20*.
URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/shchorichna_dopovid_za_2019_rik.pdf (дата звернення: 10.11.2021).

364. *Рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 № 13-р/2020*.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

365. Сандрачук Я. В. Принцип незалежності судді як визначальна засада функціонування адміністративної юстиції. *Збірник матеріалів VIII Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. «Актуальні проблеми менеджменту, фінансів та публічного управління в сучасних глобалізаційних процесах» (м. Ірпінь, 18 берез. 2021 р.)*. Ірпінь: Університет ДФС України, 2021. С. 380–384.

366. Скрипченко В. О. Незалежність суддів як гарантія законності в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електрон. журнал*. 2020. № 1/2020. С. 176–178.

367. *Рішення Конституційного Суду України від 11.03.2011 № 2-рп/2011*.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-11#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

368. Індекс сприйняття корупції-2020. *Transparency International*. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2020/> (дата звернення: 10.11.2021).

369. Галайденко Т. В. *Гарантії незалежності суддів та їх реалізація в сучасній Україні: автореф. дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура*. Одеса, 2013. 22 с.

370. Пушкар П. Чому незалежність судової влади є однією із ключових складових довіри до Феміди. *Закон і бізнес*. 2019. № 43(1445). URL: <https://zib.com.ua/ua/139885-chomu-nezalezhnist-sudovoi-vladi-e-odnieyu-z-klyuchovih-skla.html> (дата звернення: 10.11.2021).

371. Кухта М. М. *Конституційно-правові засади формування корпусу професійних суддів: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право*. Ужгород, 2019. 189 с.

372. Камінська І. В. Концепція поняття «гарантії незалежності суду»: до питань класифікації. *Судова апеляція*. 2016. № 1(42). С. 22–27.

373. Бенедик В. І. Гарантії незалежності суддів в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Міжнар. гуманітарного ун-ту. Сер.: Юриспруденція*. 2015. Т. 1. № 16. С. 46К49.

374. Про незалежність судової влади. *Постанова Пленуму Верховного Суду України від 13.06.2007 № 8*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-07#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

375. *Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

376. Сандрачук Я. В. Суддівське самоврядування у механізмі усунення неправових способів впливу на діяльність та рішення адміністративних судів. *Матеріали XI Всеукр. заоч. наук.-практ. конф. «Національні наукові обрії:*

проблеми, перспективи, новації» (м. Харків, 13–14 листоп. 2020 року). Харків: НП «Центр наукових технологій», 2020. С. 39-43.

377. Кравченко О. В. Роль суддівського самоврядування у вирішенні питань внутрішньої діяльності адміністративних судів. *Національний ун-т «Одеська юридична академія»*. 2020. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/10976/Kravchenko%20O%20V.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 10.11.2021).

378. Лесків С. Р. *Правовий статус суддівського самоврядування України в контексті забезпечення професійних прав суддів: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура»*. Львів, 2016. 196 с.

379. Квасневська Н. Д. Структура адміністративно-правового статусу органів суддівського самоврядування. *Європейські перспективи*. 2015. № 7. С. 48–52.

380. Потильчак О. І. Правове регулювання забезпечення судів. *Судова апеляція*. 2014. № 2(35). С. 6–11.

381. Губанов О. О. Європейський досвід у сфері організації суддівського самоврядування: адміністративно-правовий аспект. *Юридичний науковий електрон. журнал*. 2018. № 6. С. 208–213.

382. Пустовойт Т. В. Теоретико-правові питання організації суддівського самоврядування в Україні як конституційної засади єдності статусу суддів. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Серія: Право*. 2015. Вип. 33(1). С. 96–101.

383. Гуменний О. Трансформація функцій та повноважень органів суддівського самоврядування в процесі судової реформи. *Інтернет-ресурс*. 2019. URL: <https://studlib.org.ua/index.php/eprs/article/download/201/194> (дата звернення: 10.11.2021).

384. Лесків С. Р., Машталір Х. В., Цибульський Ю. І. Фінансування судової гілки влади України як гарантія суддівської незалежності. *Young Scientist*. 2017. № 5(45). С. 249–253.

385. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

386. *Бюджетний кодекс України у редакції Закону України від 09.12.2015 № 791-VIII*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20151209#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

387. Про Державний бюджет України на 2020 р. *Закон України від 14.11.2019 № 294-IX*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text> (дата звернення: 10.11.2021).

388. Сандрачук Я. В. Окремі проблеми фінансового забезпечення діяльності адміністративних судів. *Тези доп. II Міжнар.ї наук.-практ. інтернет-конф. «Інтеграція освіти, науки та бізнесу в сучасному середовищі: літні диспути» (м. Дніпро, 17–18 серп. 2020 р.); Міжнар. електрон. наук.-практ. журн. «WayScience»*. Дніпро, 2020. С. 423–425.

389. *Лист Президенту України від Конституційного суду України, Верховного Суду України, Ради суддів України, Державної судової адміністрації України*. URL: https://court.gov.ua/userfiles/prezident_z.PDF (дата звернення: 10.11.2021).

390. *Щодо критичного стану здійснення правосуддя: рішення Ради суддів України від 5 червня 2020 року № 30*. URL: https://zib.com.ua/ua/143007-rishennya_rsu_schodo_kritichnogo_stanu_zdiysnennya_pravosudd.html (дата звернення: 10.11.2021).

391. Кічмаренко С. М. Міжнародний і зарубіжний досвід забезпечення незалежності судової влади. *Вісник Чернівецького факультету Національного ун-ту «Одеська юридична академія»*. 2017. Вип. № 1. С. 46–56.

392. *Конституция Венгерской Республики от 25 апреля 2011 года*. URL: <https://www.krugosvet.ru/enc/gosudarstvo-i-politika/vengriya-konstitutsiya> (дата звернення: 10.11.2021).

393. *Конституция Румынской Республики от 18 октября 2003 года*. URL: https://ru.qaz.wiki/wiki/Constitution_of_Romania (дата звернення: 10.11.2021).

ДОДАТКИ

Додаток А



ДЕРЖАВНА СУДОВА АДМІНІСТРАЦІЯ УКРАЇНИ

ДСА України

вул. Липська, 18/5, м. Київ, 01601, тел. 277-76-86, факс 277-76-11,
e-mail: inbox@court.gov.ua, web: <https://www.dsa.court.gov.ua>, код ЄДРПОУ 26255795



ЗАТВЕРДЖУЮ

В. О. Голови Державної судової адміністрації України

О. Сальніков
2021 року

АКТ

про впровадження у діяльності Державної судової адміністрації України результатів дисертаційного дослідження Сандрачука Ярослава Володимировича на тему: «Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади», поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування

Комісія у складі:

начальника юридичного управління Державної судової адміністрації України – Опанасюк Т. І.;

доктора юридичних наук, заступника начальника юридичного управління Державної судової адміністрації України – Пампури М. В.;

начальника відділу правової експертизи юридичного управління Державної судової адміністрації України – Чуб З. О.

склала цей акт про те, що положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані у дисертаційному дослідженні Сандрачука Ярослава Володимировича на тему: "Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади" мають практичну цінність і використовуються у діяльності Державної судової адміністрації України.

Сформульовані автором висновки та пропозиції є науково обґрунтованими, використовуються Державною судовою адміністрацією України під час розробки пропозицій щодо вдосконалення практики організаційного забезпечення діяльності судів та впроваджуються при здійсненні організаційного забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом.

Особливої уваги заслуговують висновки та рекомендації Я. В. Сандрачука щодо врахування досвіду країн Європи з організації роботи судів адміністративної юрисдикції та фінансового забезпечення їх діяльності.

Начальник
юридичного управління ДСА України

Заступник начальника
юридичного управління ДСА України
доктор юридичних наук

Начальник відділу правової експертизи
юридичного управління ДСА України

Опанасюк Т. І.

Пампура М. В.

Чуб З. О.



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**

вул. Городецького, 13, м. Київ, 01001
Тел.: +380 44 278-37-23, факс: + 380 44 271-17-83
E-mail: themis@minjust.gov.ua
http://www.minjust.gov.ua
Код ЄДРПОУ 00015622

26.07.2021 № 33979/113/-21

На № _____

ДОВІДКА

**про впровадження наукових розробок
дисертаційного дослідження Сандрачука Ярослава Володимировича
«Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади»
у діяльність Директорату правосуддя та кримінальної юстиції
Міністерства юстиції України**

Результати дисертаційного дослідження Сандрачука Ярослава Володимировича на тему «Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування висвітлені у вказаних нижче працях:

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

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

3) Сандрачук Я.В. Принципи публічного управління у судах адміністративної юрисдикції: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Процеси формуванні в Україні громадянського суспільства та політичної нації» (м. Маріуполь, 26 квітня 2019 року). Маріуполь: ДВНЗ «ДНТУ», 2019. С. 79-82.

4) Сандрачук Я.В. Європейський досвід організації адміністративних судів: Європейська політика зайнятості, ринок праці, трудова міграція vs Україна: збірник матеріалів, доповідей Круглого столу в рамках проекту «Кафедра Жана Моне «Аналіз та застосування європейського досвіду демократії та належного

235167

врядування в Україні», м. Маріуполь, 19 червня 2019 р. Маріуполь: ДонДУУ, 2019. С. 89-93.

5) 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.

6) Сандрачук Я.В. Принципи публічного управління у судах адміністративної юрисдикції: матеріали X Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції «Освіта у наука в Україні: шляхи розвитку та напрямки взаємодії» (м. Харків, 27-28 грудня 2019 року). Харків: НП «Центр наукових технологій», 2020. С. 45-49.

7) 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.

8) 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.

9) 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.

Результати дисертаційного дослідження використовуватимуться у діяльності Директорату правосуддя та кримінальної юстиції Міністерства юстиції України як такі, що є науково обґрунтованими і мають необхідний теоретичний рівень і практичну цінність.

Заступник директора Директорату –
начальник Головного управління
питань правосуддя Директорату
правосуддя та кримінальної юстиції



Уляна СТЕФАНЮК



**ВИЩА КВАЛІФІКАЦІЙНА КОМІСІЯ СУДДІВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ**

Адреса: вул. Жилинська, 120 А, м. Київ, 01032
Тел/факс: +38 044 597 09 30; e-mail: info@nsj.gov.ua
Код ЄДРПОУ 37451388

ЗАТВЕРДЖУЮ

В. о. ректора Національної школи
суддів України


Н. Г. Шукліна
2021 р.

АКТ

**впровадження у навчальний і науковий процес
Національної школи суддів України
результатів дисертаційного дослідження Сандрачука Ярослава
Володимировича на тему: «Розвиток адміністративної юстиції в системі
публічної влади», поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування**

Комісія у складі:

заслуженого юриста України, судді Верховного Суду України у відставці,
проректора Національної школи суддів України – Мазурка В. А.;

заслуженого юриста України, кандидата юридичних наук, начальника відділу
наукових досліджень проблем судочинства та науково-методичного забезпечення
суддівської освіти Національної школи суддів України – Фулей Т. І.;

заслуженого юриста України, кандидата юридичних наук, начальника відділу
«Тестологічний центр» – Цуркана М. І.

склала цей акт про те, що положення, висновки, пропозиції та рекомендації,
сформульовані у дисертаційному дослідженні Сандрачука Ярослава
Володимировича на тему: «Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної
влади» є вагомим внеском у розвиток науки і впроваджені в науково-дослідну та
навчальну діяльність Національної школи суддів України.

Сформульовані автором положення та висновки є науково обґрунтованими та
впроваджуються Національною школою суддів України при викладанні
відповідних навчальних курсів з програм навчання суддів, а також у науково-
дослідній сфері – як підґрунтя для подальших наукових розробок.

Зокрема, результати дисертації Я. В. Сандрачука використовуються викладачами (тренерами), науковими працівниками Національної школи суддів України під час: проведення наукових досліджень з питань удосконалення механізмів діяльності судів адміністративної юрисдикції; розробки навчальних курсів, підготовки та періодичного навчання суддів з метою підвищення рівня їх кваліфікації, науково-методичного забезпечення підготовки викладачів (тренерів) та проведення навчальних заходів.

З науковим доробком, що міститься у вказаній роботі, ознайомлені викладачі Національної школи суддів України, а також співробітники відділів науково-методичного забезпечення діяльності судів та органів суддівського врядування, наукових досліджень проблем судочинства та науково-методичного забезпечення суддівської освіти, спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, підготовки суддів.

У навчальному процесі Національної школи суддів України застосовуються результати дослідження Я. В. Сандрачука, викладені в наступних роботах і що відображають основні положення її дисертаційного дослідження:

1. 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: НІ «Центр наукових технологій», 2019. С. 70-75.

2. 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.

3. Сандрачук Я.В. Європейський досвід організації адміністративних судів: Європейська політика зайнятості, ринок праці, трудова міграція vs Україна: збірник матеріалів, доповідей Круглого столу в рамках проекту «Кафедра Жана Моне «Аналіз та застосування європейського досвіду демократії та належного врядування в Україні», м. Маріуполь, 19 червня 2019 р. Маріуполь: ДонДУУ, 2019. С. 89-93.

4. 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: НІ «Центр наукових технологій», 2020. С. 66-70.

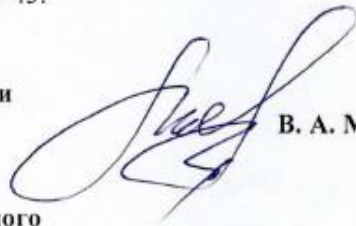
5. Сандрачук Я.В. Право на публічну службу в аспекті судового захисту: деякі законодавчі новели: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених «НАУКА І МОЛОДЬ – 2020: Пріоритетні

напрями глобалізаційних змін» (м. Київ, 14 травня 2020 року). Київ: ДЗВО «УМО», 2020. С. 427-432.

6. 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.

7. 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.

**Проректор, суддя Верховного Суду України
у відставці, заслужений юрист України**



В. А. Мазурок

**Начальник відділу наукових досліджень
проблем судочинства та науково-методичного
забезпечення суддівської освіти,
заслужений юрист України,
кандидат юридичних наук**



Т. І. Фулей

**Начальник відділу «Тестологічний центр»,
заслужений юрист України,
кандидат юридичних наук**



М. І. Цуркан



КИЇВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

01133, м. Київ, бульвар Лесі Українки, 26, тел.: /044/ 207-80-90, e-mail: inbox@adm.ko.court.gov.ua



А К Т

про впровадження у діяльності Київського окружного адміністративного суду результатів дисертаційного дослідження Сандрачука Ярослава Володимировича на тему: «Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади», поданої на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування

Комісія у складі:

судді Київського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук - Головенка О.Д.;

судді Київського окружного адміністративного суду, кандидат юридичних наук - Журавля В.О.;

судді, Київського окружного адміністративного суду, доктор юридичних наук - Шевченко А.В.

склала цей акт про те, що положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані у дисертаційному дослідженні Сандрачука Ярослава Володимировича на тему: "Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади" мають практичну цінність і використовуються у діяльності Київського окружного адміністративного суду.

Сформульовані автором висновки та пропозиції є науково обґрунтованими, використовуються Київським окружним адміністративним судом під час розгляду адміністративних справ та при здійсненні організаційного забезпечення діяльності суду.

Особливої уваги заслуговують висновки та рекомендації Ярослава Володимировича Сандрачука щодо урегулювання процедури позасудового врегулювання публічно-правових спорів у формі присудової медіації.

Члени комісії:

Суддя,
кандидат юридичних наук

Суддя,
кандидат юридичних наук

Суддя,
доктор юридичних наук





О.Д. Головенко

В.О. Журавель

А.В. Шевченко



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Відділ з питань запобігання корупції

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-22-38, 255-23-83

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження Сандрачука Я.В. «Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади», поданого на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування, у практичну діяльність Відділу з питань запобігання корупції Апарату Верховної Ради України

Відділом з питань запобігання корупції Апарату Верховної Ради України було розглянуто матеріали дисертаційного дослідження Сандрачука Я.В., присвячені розвитку адміністративної юстиції в системі публічної влади та актуальним проблемам захисту прав, свобод та інтересів громадян у публічно-правовій сфері.

Дисертаційна робота виконана на актуальну тему, містить ряд новел, що можуть становити інтерес в контексті впровадження їх у подальшу практичну діяльність при опрацюванні законопроектів та підготовці пропозицій щодо вдосконалення актів законодавства України.

Зокрема практичний інтерес становлять дослідження автора щодо проблематики захисту прав, свобод та інтересів громадян у публічно-правовій сфері, аналіз поняття дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень, а також огляд судової практики національних адміністративних судів та Європейського суду з прав людини у справах щодо захисту прав, свобод та інтересів громадян та юридичних осіб у публічно-правовій сфері.

Особливої уваги заслуговують висновки автора про те, що виконання адміністративною юстицією функцій, норм і принципів адміністративного процесуального права на основі європейських стандартів сприятиме юридично правильному здійсненню прав і свобод громадян та виконання обов'язків усіма учасниками процесу.

Таким чином вбачається, що напрацювання, ідеї та пропозиції, що містяться в дисертаційній роботі Сандрачука Я.В. на тему «Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади» можуть бути використані в практичній діяльності Відділу з питань запобігання корупції Апарату Верховної Ради України, зокрема, при опрацюванні законопроектів, розробці законотворчих пропозицій, спрямованих на захист прав, свобод та інтересів громадян.

Керівник Відділу
з питань запобігання корупції
Апарату Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук



Управління кадрів
Апарату Верховної Ради України

« 26 » 06 20 21 р.

Іван МИХАЙЛОВ



МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ
УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ
ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ
вул. Університетська, 31
м. Ірпінь, Київська область, 08205
тел./факс +38 (04597) 60-294
П.02@nusta.edu.ua
Код ЄДРПОУ 40233365



MINISTRY OF FINANCE
OF UKRAINE
UNIVERSITY OF STATE
FISCAL SERVICE
OF UKRAINE
31, Universytetska str.
Irpın, Kyiv region, 08205
tel./fax +38 (04597) 60-294
П.02@nusta.edu.ua
USREOU code 40233365

11.02.2021 № 2114/01-13
на _____

Довідка
про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Сандрачука Ярослава Володимировича
«Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади»
на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Науково-дослідним інститутом фіскальної політики Університету державної фіскальної служби України з 01.01.2019 до 31.12.2019 виконувалася наукова робота «Адміністративно-правові засади удосконалення діяльності інституції внутрішньої безпеки органів ДФС» (державний реєстраційний номер 0119U000566) на замовлення Головного управління внутрішньої безпеки Державної фіскальної служби України.

У процесі виконання зазначеної роботи й підготовки звіту про наукову (науково-технічну) роботу здійснено апробацію та впровадження результатів дисертаційного дослідження Сандрачука Ярослава Володимировича у науково-дослідній сфері шляхом використання положень його наукових праць, зокрема щодо аналізу досвіду врегулювання спорів між органами ДФС та фізичними і юридичними особами в адміністративних судах.

В. о. проректора з наукової роботи



Олег ШЕВЧУК



Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Одеська юридична академія»

Фонтанська дорога, 23, м. Одеса, 65009, Тел. (048) 719-88-01, факс (0482) 63-97-64
 E-mail: chancellery@onua.edu.ua, код ЄДРПОУ 20933314

Від 20.09.21 № 1302-45

На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

проректор з навчальної роботи Національного університету
 «Одеська юридична академія» д.ю.н., професор

Г.О. Ульянова
 Г.О. Ульянова

Акт

**про впровадження у навчальний процес
 Національного університету «Одеська юридична академія»
 результатів дисертаційного дослідження Сандрачука Ярослава Володимировича на тему:
 «Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади», поданої на здобуття наукового ступеня
 доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування**

Комісія у складі:

кандидата юридичних наук, доцента кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» – Хамходери О.П.

доктора юридичних наук, професора, завідувача кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» – Білої-Тіунової Л.Р.

начальника навчально-методичного відділу Національного університету «Одеська юридична академія» – Кузнецової Л.В.

розглянула дисертаційне дослідження Сандрачука Я.В. та склала цей акт про те, що отримані автором результати (висновки, узагальнення, пропозиції) становлять суттєвий внесок у розвиток публічно-правових знань і можуть бути використані під час вивчення механізмів судового чи позасудового захисту прав приватних осіб від порушень з боку публічних інституцій, організаційно-інституційних проблем адміністративного судочинства, способів удосконалення вітчизняної моделі адміністративних процедур (першочергово – порядку адміністративного оскарження). На особливу увагу заслуговують сформульовані автором судження стосовно значимості медіації та досудового врегулювання адміністративних спорів (допущена законодавством обов'язковість якого для окремих справ залишається більше ідейним, ніж прикладним, надбанням), меж дискреції адміністративних судів (дилема ситуативної допустимості їх втручання у розсуд суб'єктів владних повноважень) та дійсної/хибної необхідності зростання автономії адміністративної юстиції (враховуючи зарубіжний досвід державотворення).

З огляду на зазначене, здобутки дисертанта обґрунтовано використані у навчальному процесі: для підготовки текстів лекцій, робочих програм та написання навчально-методичних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративне судочинство», «Особливості розгляду окремих категорій адміністративних справ», «Право в публічному управлінні».

к.ю.н., доцент кафедри адміністративного і фінансового права

О.П. Хамходера
 О.П. Хамходера

д.ю.н., професор, завідувач кафедри адміністративного і фінансового права

Л.Р. Біло-Тіунова
 Л.Р. Біло-Тіунова

начальник навчально-методичного відділу

Л.В. Кузнецова
 Л.В. Кузнецова

Організація системи адміністративних судів в Україні

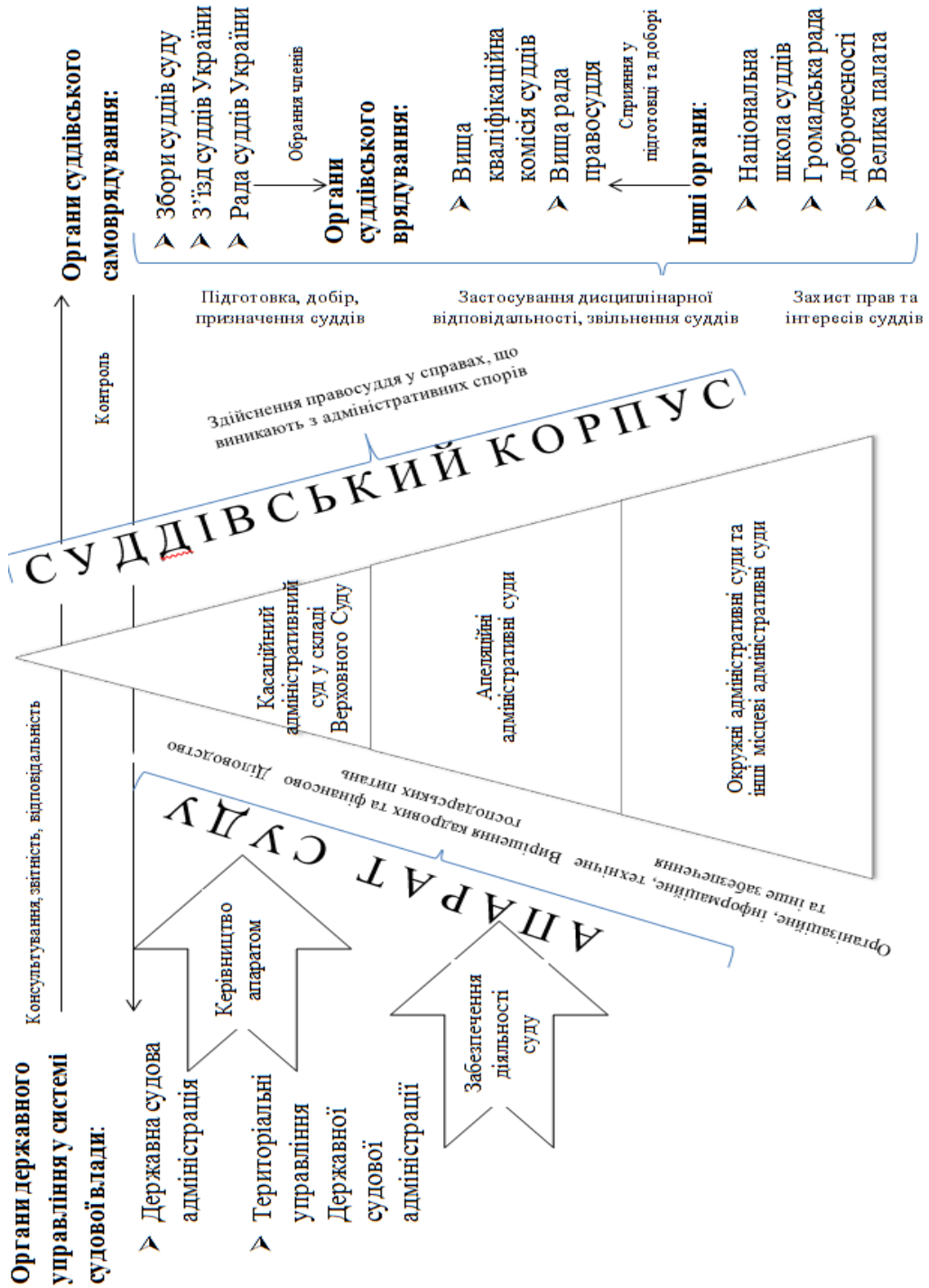


Схема організації присудової медіації в адміністративних судах

