

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»

До захисту

Завідувач кафедри публічного управління

та державної служби

д.держ.упр., доц. Набока Л.В.

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО
СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

281 Публічне управління та адміністрування

28 Публічне управління та адміністрування

Виконав слухач 2-ого курсу

групи ЗПУА-4-23

А.О. Чорний

Керівник

д.ю.н., професор

Л.Ю. Величко

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	8
1.1 Сутність, завдання та принципи адміністративного судочинства: загальні принципи і прояви національних особливостей	8
1.2 Система адміністративних судів та їх компетенція	17
1.3 Міжнародні стандарти організації адміністративної юстиції	23
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ.....	34
2.1 Проблемні аспекти інституційної побудови системи адміністративних судів	34
2.2 Виклики у сфері кадрового та матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів	42
2.3 Процесуальні особливості розгляду адміністративних справ і посилення публічно-управлінського аспекту у нинішній військовий час.....	47
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ.....	55
3.1 Удосконалення моделі системи адміністративних судів через посилення публічно-управлінського «фокусу»	55
3.2 Зміцнення спроможності адміністративних судів: кадровий та фінансовий аспекти крізь призму посилення публічно- управлінського «фокусу»	62
ВИСНОВКИ.....	70
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ.....	74

ВСТУП

Актуальність теми. Ефективне функціонування адміністративного судочинства є наріжним каменем утвердження верховенства права, захисту прав людини у відносинах з органами публічної влади. Саме на адміністративні суди покладено місію контролю за законністю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Від доступності та справедливості адміністративного правосуддя залежить довіра громадян до держави, їх впевненість у неупередженому вирішенні публічно-правових спорів.

Попри поступ України у розбудові системи адміністративних судів, на сьогодні вона все ще не позбавлена низки інституційних, функціональних та процесуальних вад. Надмірна централізація та громіздкість організаційної структури, недостатня кадрова та фінансова автономія, процесуальні прогалини та колізії – ось лише деякі проблемні зони, які перешкоджають доступності та ефективності адміністративного судочинства.

Додаткові виклики породжує військова агресія РФ проти України. Руйнування інфраструктури судів на деокупованих територіях, вимушене переміщення суддів та учасників процесу, необхідність невідкладного вирішення справ щодо встановлення фактів окупації, депортації, примусової мобілізації громадян – усе це вимагає гнучкості та адаптивності від системи адміністрації. З огляду на це, розробка науково обґрунтованих напрямів удосконалення організації адміністративного судочинства в Україні набуває особливої актуальності. Адже без належного врегулювання юрисдикційних, структурних та процедурних аспектів діяльності адмінсудів годі й говорити про реальний судовий захист від сваволі чиновників. Відтак, глибоке осмислення теорії та практики організації адміністративної юстиції, критичний аналіз існуючих проблем та пошук оптимальних шляхів їх подолання є необхідними передумовами зміцнення довіри суспільства до судової гілки влади та держави загалом.

Стан наукової розробки проблеми. Питання організації та функціонування адміністративного судочинства привертають активну увагу вітчизняних науковців, особливо в контексті тривалого процесу судово-правової реформи. Дослідження останніх років фокусуються на різних аспектах інституційного розвитку адміністративної юстиції та процесуальних механізмів розгляду адміністративних справ.

Так, проблеми побудови оптимальної системи адміністративних судів вивчають А. Селіванов (2021), О. Свида (2022), В. Бевзенко (2022). Вчені відзначають потребу переосмислення ролі Верховного Суду та місцевих загальних судів як адміністративних, обґрунтовують доцільність створення окружних адміністративних судів. Виклики кадрового забезпечення адмінсудів аналізують Н. Писаренко (2021), Я. Рябченко (2022), які вказують на недоліки процедур добору та оцінювання суддів, їх недостатню спеціалізацію. Процесуальні аспекти розгляду адмінсправ, зокрема новели щодо письмового провадження, порядку забезпечення позову, апеляційного перегляду, висвітлюють М. Смокович (2021), О. Конstantий (2022).

Водночас, попри вагомий доробок, більшість праць сфокусовані на окремих проблемних моментах, тоді як бракує комплексного, системного погляду на шляхи вдосконалення організації адмінсудочинства. Потребують подальшого осмислення питання оптимізації територіальної структури адмінсудів з урахуванням принципу доступності правосуддя, автономізації Вищої ради правосуддя та ВККС при доборі суддівських кадрів, уніфікації та спрощення адміністративного процесу. Відкритими лишаються й виклики воєнного стану, зокрема щодо гнучкості юрисдикції адмінсудів та процесуальних інструментів оперативного реагування на надзвичайні ситуації. Тож затребуваність подальших наукових розвідок у цій царині не викликає сумнівів.

Метою роботи є обґрунтування теоретичних положень та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення напрямів організації адміністративного судочинства в Україні в умовах судово-правової реформи та

наближення до європейських стандартів. Для досягнення поставленої мети визначено такі *завдання*:

- дослідити сутнісні характеристики, завдання та принципи адміністративного судочинства як правового інституту;
- проаналізувати еволюцію нормативно-правового регулювання організації адміністративного судочинства в Україні;
- вивчити зарубіжний досвід побудови системи адміністративних судів та розподілу компетенції між ними;
- оцінити стан і проблеми інституційної організації вітчизняної системи адміністративних судів;
- дослідити виклики кадрового та матеріально-технічного забезпечення діяльності адміністративних судів;
- виявити процесуальні особливості розгляду адміністративних справ та напрями їх удосконалення;
- обґрунтувати концептуальні підходи до оптимізації системи адміністративних судів в Україні;
- розробити практичні рекомендації щодо зміцнення інституційної спроможності адміністративних судів;

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері організації та функціонування адміністративного судочинства в Україні.

Предметом дослідження є правові механізми та практичні аспекти вдосконалення організації адміністративного судочинства в контексті судово-правової реформи.

Методологічну основу дослідження становить комплекс загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, зокрема: *діалектичний, системно-структурний, формально-логічний методи* використано при з'ясуванні сутності та принципів адміністративного судочинства (підрозділ 1.1); *історико-правовий і порівняльно-правовий методи* – при аналізі генези вітчизняного законодавства (підрозділ 1.2) та дослідженні зарубіжного досвіду (підрозділ 1.3); *структурно-функціональний та статистичний аналіз* – при оцінці організаційної побудови

та показників діяльності адмінсудів (підрозділи 2.1-2.2); *догматичний та порівняльно-правовий методи* – при аналізі процесуальних особливостей адміністративного судочинства (підрозділ 2.3); *прогностичний метод та моделювання* – при визначенні напрямів оптимізації системи адміністративних судів (підрозділ 3.1); *аналіз, синтез та абстрагування* – при формуванні пропозицій щодо удосконалення інституційних та процесуальних (підрозділ 3.2) аспектів організації адміністративного судочинства.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості їх використання:

- *Верховною Радою України* – у законотворчій діяльності, спрямованій на вдосконалення адміністративного процесуального законодавства;
- *Вищою радою правосуддя та Державною судовою адміністрацією України* – при оптимізації мережі адміністративних судів, визначенні їх штатної чисельності та ресурсного забезпечення;
- *Вищою кваліфікаційною комісією суддів України* – при доборі суддів адміністративних судів, оцінці їх професійної придатності та спеціалізації;
- *апаратами адміністративних судів* – при плануванні і організації роботи, розподілі навантаження на суддів, забезпеченні освітньої та аналітичної діяльності;
- *зкладами вищої освіти* – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне судочинство», «Адміністративне процесуальне право», «Судові та правоохоронні органи»;
- *суддями, адвокатами, іншими практикуючими юристами* – при здійсненні представництва в адміністративних справах, підвищенні професійної кваліфікації, проведенні наукових досліджень.

Нормативну базу дослідження складають Конституція та закони України («Про судоустрій і статус суддів», «Кодекс адміністративного судочинства України» та ін.), укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України з питань судоустрою й організації адміністративного судочинства, рішення Ради суддів України та з'їзду суддів України, а також міжнародно-

правові акти (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи та висновки Консультативної ради європейських суддів).

Емпіричну базу становлять матеріали судових справ, статистичні дані щодо стану здійснення адміністративного судочинства, показники фінансування й матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів, узагальнення судової практики, результати соціологічних досліджень щодо оцінки діяльності адмінсудів з боку учасників процесу та експертного середовища.

Структура роботи зумовлена її метою, завданнями та предметом дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дипломної роботи становить 80 сторінки, з них основного тексту – 73 сторінок. Список використаних джерел нараховує 71 найменування.

Апробація результатів роботи. Отримані в результаті проведеної роботи теоретичні висновки і практичні результати обговорювалися на засіданні кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна були використані в науково-дослідній роботі кафедри за темою: «Організаційно-правовий механізм модернізації публічного управління відповідно до стандартів «Good Governance».

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

1.1 Сутність, завдання та принципи адміністративного судочинства: загальні принципи і прояви національних особливостей

Адміністративне судочинство – це особливий вид судочинства, покликаний захищати права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Це свого роду «щит», який має кожен громадянин проти свавілля чиновників, зловживань владою, бюрократичної сваволі. Як влучно зауважив ще на початку XX століття видатний французький адміністративіст Моріс Оріу, «адміністративна юстиція слугує противагою виконавчій владі, даючи громадянину зброю проти незаконних рішень і дій адміністрації» [71, с. 342].

Та попри солідний історичний бекграунд, інститут адмінюстиції й досі лишається своєрідною «terra incognita» для багатьох українців. Люди з пересторогою ставляться до можливості судитися з державою, не вірять у справедливість і неупередженість суддів у спорах з владою. І для цього, на жаль, є вагомі підстави. Адже протягом тривалого часу адміністративні суди сприймалися як додаток до виконавчої влади, засіб легітимації її рішень, а не реальний механізм контролю і стримувань.

Ситуація почала помалу змінюватись із запровадженням у 2005 році системи спеціалізованих адміністративних судів і ухваленням Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ). Ці кроки ознаменували становлення якісно нового формату вирішення публічно-правових спорів на засадах рівності та змагальності сторін. Водночас новоутворена система адмінюстиції зіштовхнулася з цілою низкою викликів – інституційних, кадрових,

ментальних. Подолання цих «болячок росту» триватиме ще не один рік і вимагатиме титанічних зусиль як від самих суддів, так і від усього суспільства [14, с. 115].

То в чому ж полягає сутність адміністративного судочинства як правового феномену? Передусім варто зазначити, що це поняття має кілька вимірів. У вузькому, процесуальному сенсі адміністративне судочинство розуміється як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів у порядку, визначеному КАСУ. Тобто акцент робиться на процедурній стороні, послідовності процесуальних дій від подання позовної заяви до ухвалення і виконання судового рішення.

Однак такий процесоцентричний підхід не розкриває усієї глибини і значущості досліджуваного явища. Тому в широкому, конституційно-правовому розумінні адміністративне судочинство тлумачиться як:

- 1) форма реалізації судової влади, спрямована на вирішення юридичних конфліктів між людиною і державою (в особі її органів і посадових осіб);
- 2) механізм захисту суб'єктивних публічних прав і свобод громадян, що порушуються, не визнаються або оспорується суб'єктами владних повноважень;
- 3) спосіб обмеження дискреційних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, їх підпорядкування принципу верховенства права;
- 4) інструмент контролю громадянського суспільства за законністю (правомірністю) діяльності апарату публічного управління [55, с. 22].

Відтак, адмініюстиція виходить далеко за межі «чистої» юриспруденції. Вона виступає важливою конституційною гарантією прав людини, елементом системи стримувань і противаг, запобіжником від узурпації влади. І саме в цьому, на моє переконання, полягає її головна цінність і призначення в сучасній демократичній і правовій державі.

Утім, місія адміністративного судочинства буде нездійсненою без чіткого

усвідомлення його ключових завдань. Як впливає зі статті 2 КАСУ, основним завданням адмінсудів є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [32]. Здавалось би, лаконічне і зрозуміле формулювання.

Та насправді воно приховує в собі цілу низку фундаментальних засад, на яких має ґрунтуватися вся система адміністративного судочинства. Спробуємо «розпакувати» їх більш докладно:

1. Справедливість. Це альфа й омега адміністративної юстиції. Адже громадяни звертаються до адмінсудів не просто по букву закону, а передусім по справедливість, моральну сатисфакцію, віру в те, що їхні права будуть поновлені, а кривдники – покарані. І якщо суд ухвалює рішення всупереч суспільному відчуттю справедливості, нехай навіть формально законне, – довіра до нього буде підірвана. Як зазначає П. Рабінович, специфічне навантаження принципу справедливості в адміністративному процесі зумовлене тим, що тут дуже часто протистоять одна одній «заможна» (орган влади) і «незаможна» (людина) сторони [53, с. 7]. Тому суд повинен враховувати цей дисбаланс можливостей і запроваджувати процесуальні механізми його компенсації (активна роль суду в збиранні доказів, тягар доказування на владному суб'єкті, презумпція вини відповідача тощо).

2. Неупередженість. Ухвалюючи рішення у справі, суддя має керуватися лише законом і правосвідомістю, а не особистими симпатіями, політичними вподобаннями чи корпоративною солідарністю. Будь-які прояви упередженості, зацікавленості, необ'єктивності є несумісними зі статусом судді і мають тягнути його відвід або й звільнення з посади. На жаль, українські реалії знають чимало прикладів, коли судді адміністративних судів ухвалювали свідомо неправосудні рішення на користь певних політсил чи фінансово-промислових груп. Достатньо згадати сумнозвісні справи щодо заборони мирних зібрань у 2013 році, узаконення фальсифікацій на виборах чи поновлення на

посадах одіозних чиновників [9]. І хоча згодом ці рішення частково були скасовані Верховним Судом, осад у суспільній довірі лишився надовго.

3. Своєчасність. Цей принцип вимагає розгляду і вирішення адміністративних справ упродовж розумного строку, без невиправданих зволікань і тяганини. Адже для людини, що оскаржує незаконні дії влади, кожен день очікування на судові рішення може обернутися незворотними негативними наслідками – втратою бізнесу, роботи, здоров'я. За даними Європейської комісії з ефективності правосуддя (CEPEJ), у 2020 році середня тривалість розгляду справ в адміністративних судах України становила 143 дні, що перевищує середньоєвропейський показник (132 дні) [69]. І хоча спостерігається позитивна динаміка до скорочення термінів, з огляду на перевантаженість адмінсудів першої інстанції, ця проблема ще далека від вирішення.

4. Ефективність. Захист прав людини в публічно-правовій сфері не може бути ілюзорним чи теоретичним, він має втілюватись у реальні юридичні наслідки. Як підкреслив Європейський суд з прав людини у рішенні у справі «Креуз проти Польщі», сама лише наявність судових інстанцій і *nominally* визнане право на позов не забезпечують ефективного захисту, якщо рішення національних судів залишаються невиконаними протягом тривалого часу [68]. Відтак, ефективність адмінсудочинства вимірюється не кількістю ухвалених рішень чи відсотком задоволених позовів, а реальним виконанням судових вердиктів і відновленням порушених прав. Та попри створення в Україні змішаної системи виконання (державні і приватні виконавці), цей показник досі не перевищує 10-15%. Тож без кардинального перезавантаження виконавчої служби й посилення її взаємодії з судами ефективність правосуддя лишатиметься недосяжною.

Поряд із завданнями, ключову роль у визначенні «правил гри» в адміністративному судочинстві відіграють його засадничі принципи. Вони є тим правовим компасом, який визначає вектор розвитку законодавства, орієнтує суддів і учасників процесу. Дозвольте запропонувати стислий огляд найважливіших із них:

1. Верховенство права. Попри певну декларативність цього постулату, його практичний зміст полягає в тому, що в публічно-правових спорах адмінсуди повинні керуватися не лише нормами писаного права, а й основоположними принципами справедливості, розумності, добросовісності. Інакше кажучи, принцип законності доповнюється принципом правовладдя, що подеколи може зумовлювати вихід за межі «буквального» тексту нормативного акта [23, с. 153].

2. Рівність усіх учасників перед законом і судом. Цей принцип втілює ідею «рівності процесуальних можливостей» – кожна зі сторін має рівні права на подання доказів, заявлення клопотань, висловлення своїх доводів тощо. При цьому за інших рівних умов особа має отримати певні «преференції» перед суб'єктом владних повноважень як слабша сторона (скажімо, презумпцію вини відповідача чи покладення тягара доказування на орган влади) [48, с. 165].

3. Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування обставин справи. Ця засада розкриває специфіку «технології доказування» в адміністративному процесі. На відміну від цивільного та господарського судочинства, де домінує активність сторін, в адмінсправах суд зобов'язаний вживати належних заходів для з'ясування обставин (витребування доказів, призначення експертизи тощо). Інакше кажучи, адмінсуд не просто арбітр між сторонами, а активний учасник процесу [8, с. 248].

4. Гласність і відкритість судового процесу. Оскільки в адміністративному судочинстві вирішується доля публічного інтересу (законності управління, якості публічних послуг, довіри до влади тощо), надзвичайно важливо, щоб цей процес був максимально прозорим і підконтрольним громадськості. Як слушно зазначила Я. Рябченко, будь-яка закритість правосуддя у справах проти держави породжує підозри і сумніви в його справедливості [54, с. 86].

5. Розумні строки розгляду справи. Попри те, що критерії «розумності» строків не мають однозначного нормативного виміру, Європейський суд з прав людини виробив певні орієнтири для їх визначення: складність справи, поведінка заявника та відповідних органів влади, важливість предмета спору для заявника

[60]. Українські адмінсуди мають враховувати ці фактори, плануючи часові рамки розгляду кожної конкретної справи.

6. **Обов'язковість судових рішень.** Ця засада є квінтесенцією принципу поділу влади і механізму стримувань і противаг у правовій державі. Вона означає, що судові рішення, яке набрало законної сили, є обов'язковим для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових чи службових осіб та громадян і підлягає виконанню на всій території України. Невиконання чи неналежне виконання судового вердикту тягне юридичну відповідальність, встановлену законом [51].

Поряд із загальними принципами, невід'ємною частиною «генетичного коду» адміністративного судочинства є низка специфічних засад, які розкривають його публічно-правову природу та інституційне призначення. Спробуймо виокремити найбільш знакові:

1. **Презумпція вини суб'єкта владних повноважень.** На відміну від традиційного цивільного процесу, де діє презумпція добросовісності сторін, в адмінсудочинстві тягар доведення правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається саме на відповідача – орган влади.

Тобто останній зобов'язаний сам навести докази на підтвердження законності оскаржуваних актів, тоді як позивач-громадянин може обмежитись самим лише фактом звернення до суду [40, с. 103].

2. **Офіційність дослідження доказів.** Йдеться про активну роль адмінсуду в збиранні доказової бази – він може з власної ініціативи витребувати докази, призначати експертизу, залучати свідків тощо. Більше того, суд не зв'язаний доказами і поясненнями, наданими сторонами, а повинен встановити об'єктивну істину, відшукати справжні мотиви прийняття владного рішення.

Ця функція особливо важлива, коли особа з різних причин (необізнаність, боязнь помсти тощо) не може самотійно довести неправомірність дій чиновника.

3. **Принцип пропорційності (співмірності).** При оцінці законності рішень, дій органів влади адмінсуд має зважити, чи не було допущено очевидної

невідповідності між публічним інтересом та обмеженням прав особи. Для цього використовується трискладовий тест:

- а) чи є легітимна мета для втручання у права людини;
- б) чи є втручання необхідним у демократичному суспільстві;
- в) чи не є тягар, покладений на особу, надмірним порівняно з публічним інтересом.

І лише давши ствердну відповідь на всі ці питання, суд може визнати дії влади правомірними [16, с. 173].

4. Принцип політичної нейтральності і безсторонності. Ухвалюючи рішення у публічно-значущих справах, суддя не повинен керуватися власною прихильністю чи неприязню до певних політичних сил, ідеологічних течій.

Будь-які спроби політичного чи медійного тиску на адмінсуд є категорично неприпустимими і мають рішуче припинятися. На жаль, українська практика останніх років дає багато сумних прикладів, коли адмінсуди використовувалися як інструмент політичних маніпуляцій і розправ із опонентами, а судді, які насмілювались чинити цьому спротив, зазнавали утисків чи переслідувань.

5. Принцип юридичної визначеності і передбачуваності. Адмінсуд повинен забезпечувати стабільність, внутрішню узгодженість та послідовність судової практики.

6. Подібні справи мають вирішуватись однаково, а особа повинна мати змогу спрогнозувати ймовірне рішення суду на основі попередніх вердиктів. Як зазначив ЄСПЛ у справі «Брумареску проти Румунії», принцип правової визначеності передбачає повагу до остаточних судових рішень та їх незмінність, крім випадків виправлення помилок чи інших вагомих причин.

Звісно, ці принципи утворюють лише надбудову адмінсудочинства, тоді як його фундамент становлять організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів. Їх детальнішому аналізу ми присвятимо наступні підрозділи, а наразі спробуємо підсумувати найважливіші концептуальні знахідки у вигляді таблиці 1.1.

Таблиця 1.1 – Концептуальні засади адміністративного судочинства: український і європейський контекст

Аспект	Ключові положення	Прояви національної специфіки	Дискусійні питання
Сутність адмін-судочинства	Форма судової влади; механізм захисту прав; спосіб обмеження влади; інструмент контролю громадськості	Неусталеність традицій адмініюстиції; домінування державоцентристського підходу; низька правова культура суспільства	Співвідношення правозахисної та контрольної функцій адмінсудів; публічно-правовий чи приватноправовий характер адмінпроцесу
Завдання	Справедливе, неупереджене і своєчасне вирішення спорів; ефективний захист прав особи	Перевантаженість адмінсудів; брак ресурсів для забезпечення своєчасності та ефективності розгляду справ	Баланс між оперативністю та якістю судочинства; повнота та вичерпність повноважень адмінсуду
Загальні принципи	Верховенство права, рівність, змагальність, гласність, розумність строків, обов'язковість рішень	Декларативне закріплення принципів; розходження «права в книгах» і «права в дії»; нерозуміння сутності верховенства права як верховенства прав людини	Конкретизація і деталізація змісту принципів на законодавчому рівні; розробка алгоритмів їх практичного застосування
Спеціальні принципи	Презумпція вини органу влади, офіційність дослідження доказів, пропорційність, політична нейтральність, юридична визначеність	Недостатня інституалізація спецпринципів у нормах КАСУ; проблеми із дотриманням презумпції винного та пропорційності втручання; політизація окремих судових процесів	Формування усталеної практики застосування спецпринципів касаційними судами; законодавче доопрацювання механізмів притягнення до відповідальності за втручання у діяльність суду

**Джерело: розробка автора.*

Осмислюючи викладене, доходимо думки, що адміністративне судочинство – це набагато більше, ніж просто різновид процесуальної діяльності чи спосіб вирішення публічно-правових спорів. Це – засадничий компонент демократичного суспільства, який дає громадянину реальну, а не ілюзорну можливість захисту від сваволі та зловживань з боку держави.

Водночас ефективність цього захисту залежить насамперед від того, на

яких принципах вибудовується система адміністрації, чи сповідує вона цінності верховенства права, справедливості, рівності, людської гідності. Дуже важливо, аби ці засадничі ідеї не лишались гучними деклараціями, а послідовно втілювались у законодавчому регулюванні, правозастосовній практиці, суспільній свідомості.

На жаль, українські реалії досі дають багато прикладів розриву між задекларованими принципами та фактичним станом справ. Достатньо згадати перманентні спроби політичного втручання у діяльність адмінсудів, вибіркове правосуддя, неповагу до судових рішень з боку високопосадовців.

Щоб подолати ці та інші негативні прояви, потрібно провести глибинну «ревізію» всього інституційного середовища адмінсудочинства – від законодавчої бази до підзвітності і відповідальності суддів.

Важливим дороговказом на цьому шляху для нас є європейські стандарти адміністративної юстиції, вироблені у практиці ЄСПЛ та актах м'якого права Ради Європи. Вони акцентують увагу не стільки на формальних ознаках незалежності й неупередженості суду, скільки на його спроможності ухвалювати справедливі та виважені рішення в розумні строки.

Саме такий людиноцентричний підхід, орієнтований на максимальне утвердження прав особи у відносинах з державою, має лягти в основу подальшої розбудови системи адміністративних судів України.

Звісно, важко очікувати, що вітчизняна адміністрація швидко позбудеться всіх «родимих плям» пострадянської ментальності з її зневагою до людини та безмежною вірою у всесильність влади.

Цей процес потребуватиме не одного року кропіткої праці з боку законодавців, суддів, науковців, громадськості. Та головне – не зупинятись на півдорозі, крок за кроком втілювати у життя ідеали правової і демократичної держави, де людина, її права і свободи є найвищою соціальною цінністю.

1.2 Система адміністративних судів та їх компетенція

Організаційна побудова адміністративного судочинства є невід’ємною складовою його ефективного функціонування. Адже створення розгалуженої і водночас чітко структурованої системи адміністративних судів – це передумова доступності, оперативності та професійності правосуддя у публічно-правовій сфері. Проте у вітчизняному правовому полі це питання досі лишається одним із найдискусійніших і концептуально незавершених.

Відправною точкою для становлення сучасної системи адмініюстиції стало ухвалення в 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ). Саме цей документ заклав фундамент для утворення спеціалізованих адміністративних судів як автономної підсистеми судоустрою, покликаної розглядати і вирішувати правові спори у сфері публічно-владних відносин. На відміну від попередньої практики, коли адміністративні справи розглядались судами загальної юрисдикції та господарськими судами, концепція КАСУ чітко розмежувала компетенцію різних судових ланок [32].

Утім сказати, що така модель одразу запрацювала як годинник, було б перебільшенням. Її розбудова відбувалась в умовах перманентного кадрового дефіциту, браку фінансових ресурсів та приміщень для новостворених судів. Достатньо згадати, що перші 7 окружних адміністративних судів почали роботу на базі обласних управлінь юстиції, фактично у непристосованих умовах [1, с. 36]. Апеляційні адміністративні суди взагалі довгий час функціонували як «міражі» – без чіткого територіального розмежування і належного матеріально-технічного забезпечення.

Чимало нарікань викликав і надмірно централізований підхід до визначення компетенції Вищого адміністративного суду України (ВАСУ). За первинною редакцією КАСУ, до його предметної юрисдикції було віднесено всі справи щодо оскарження нормативно-правових актів Президента, Парламенту, Уряду, міністерств та інших центральних органів влади, а також спори з приводу

їхніх дій чи бездіяльності [32]. На практиці це призвело до перевантаженості ВАСУ та невиправданих затримок у розгляді резонансних справ.

Ще одним «вузьким місцем» стала невизначеність статусу Верховного Суду України (ВСУ) як найвищого судового органу в адміністративних справах. Попри те, що КАСУ формально закріпив право ВСУ переглядати рішення ВАСУ з підстав неоднакового застосування норм матеріального права, реальні механізми такого перегляду були відсутні [58, с. 214]. Фактично склалася ситуація дуалізму найвищих судових інстанцій, що аж ніяк не сприяло сталості та передбачуваності адміністративного судочинства.

Загалом, як влучно зауважує Р. Куйбіда, система адмінсудів зразка 2005 року нагадувала багатоповерхівку, збудовану за принципом «що вище, то важливіше», а не функціональний правозахисний механізм [39]. І хоча з роками вдалося усунути найбільш кричущі недоліки, необхідність її докорінної перебудови ставала дедалі очевиднішою. Каталізатором цих змін стала конституційна реформа правосуддя 2016 року, яка заклала підвалини для нової архітектури адмінюстиції.

Передусім, на конституційному рівні було закріплено інстанційну побудову системи адміністративних судів. Тепер вона складається з місцевих окружних судів як судів першої інстанції, апеляційних судів та Верховного Суду (ВС). При цьому ВС визначено єдиним найвищим судом у системі судоустрою, а його Касаційний адміністративний суд (КАС) – вищою ланкою для розгляду адміністративних справ [36]. Таким чином, законодавець чітко розставив крапки над «і» у питанні уніфікації касаційної інстанції.

Водночас певного коригування зазнала мережа окружних адмінсудів. Замість попередніх 27 місцевих судів (по одному в кожному регіоні) створено 19 окружних судів із «міжобласною» територіальною юрисдикцією. Як пояснюють автори реформи, це мало розвантажити суди у великих містах, вирівняти навантаження на суддів та оптимізувати видатки на утримання судових установ. Утім в експертному середовищі лунала й критика щодо надмірно широких округів, які знижують фізичну доступність правосуддя для громадян [28, с. 40].

Зазнала змін і модель апеляційного перегляду адміністративних справ. Тепер таку функцію виконують не спеціалізовані апеляційні адмінсуди, а апеляційні суди з розгляду цивільних, кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення, в яких утворюються окремі палати для слухання публічно-правових спорів [51]. Логіка цієї новації полягає в усуненні надмірної сегментації судового корпусу, підвищенні універсальності суддівських компетенцій та економії бюджетних ресурсів. Проте критики називають такий підхід кроком назад від справжньої спеціалізації судочинства.

Чи не найбільш радикальним нововведенням стало запровадження розгляду деяких категорій адмінсправ за правилами спрощеного позовного провадження – без виклику сторін та проведення судового засідання, на основі наявних у справі матеріалів [31]. Це дозволяє суттєво пришвидшити вирішення численних однотипних спорів – щодо призначення соціальних виплат, надання адмінпослуг, реалізації інформаційних прав тощо. Водночас існують побоювання, що надмірне захоплення «кабінетним правосуддям» може нівелювати засади змагальності і рівності сторін.

Та попри масштабність реформаторських зусиль, система адміністративних судів й досі не позбавлена низки «родимих плям». Візьмімо хоча б відсутність чіткого розмежування юрисдикції з іншими судовими підсистемами. Особливо помітною ця проблема є на стику адміністративної та господарської юстиції: непоодинокі випадки, коли господарські суди беруться розглядати спори з держреєстраторами чи податківцями, мотивуючи це наявністю господарсько-правового елементу. А ось з кримінальною юстицією нерідко виникають «накладки» при визначенні підсудності справ про адмінправопорушення [16].

Як бачимо, упорядкування юрисдикційних меж адмінсудочинства було і лишається комплексним викликом, який потребує скоординованих зусиль усіх гілок влади. На законодавчому рівні ключовим орієнтиром має стати чітка прив'язка до природи і суб'єктного складу правовідносин – адмінюстиції підвідомчі лише спори з владарюючими суб'єктами щодо реалізації ними

владних управлінських функцій. Натомість у сфері тлумачення і правозастосування судам важливо дотримуватись принципу «до чого стосується» (у перекладі з латини), тобто розглядати лише ті справи, які прямо визначені КАСУ [67].

Не менш дискусійним аспектом є територіальна організація адмінсудів нижчого рівня. З одного боку, існуючий формат 19 окружних судів об'єктивно сприяє економії ресурсів і фаховій спеціалізації суддів. З іншого – він створює додаткові логістичні та фінансові бар'єри для мешканців віддалених населених пунктів. Адже далеко не кожен пенсіонер чи особа з інвалідністю зможе зібрати кошти на кількогадинну поїздку до окружного суду [13, с. 117].

На мою думку, оптимальна територіальна модель адмінсудочинства має органічно поєднувати критерії доступності та професійності. З одного боку, доцільно зберегти практику міжрегіональних судових округів, які забезпечать рівномірний розподіл навантаження та розумну спеціалізацію суддів. З іншого – варто розширити коло справ, які можуть розглядатися за місцем проживання позивача в порядку письмового провадження або онлайн-засобами. Йдеться насамперед про типові малозначні спори, де предмет позовних вимог не перевищує певної вартісної межі [46, с. 62].

Так само важко переоцінити роль сучасних цифрових технологій в оптимізації діяльності адмінсудів. Запровадження «електронного суду», онлайн-трансляцій засідань, дистанційної участі сторін – усе це дозволяє зробити процес більш прозорим, оперативним і зручним для громадян. Однак без належного технічного оснащення та комп'ютерної грамотності суддів ці починання ризикують лишитися популістськими гаслами. Тож регулярне навчання суддівського корпусу цифровим навичкам має стати пріоритетом у діяльності Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування [57].

Осібнo хотілося б спинитися на проблемі переозначення компетенції адміністративних судів в умовах воєнного стану. Ключове питання: чи мають публічно-правові спори, породжені збройною агресією (евакуація/депортації

населення, руйнування інфраструктури, оскарження військового командування тощо), вирішуватись у звичайному порядку адмінсудочинства? З одного боку, конституційне право на судовий захист не може бути обмежене навіть в умовах воєнного часу. З іншого – адмінпроцес із його змагальністю й гласністю явно не розрахований на «фронтові» умови.

На моє переконання, збалансованим виходом із цієї ситуації може бути надання адмінсудам дискреційного права на: 1) письмовий розгляд окремих категорій «мілітарних» спорів; 2) передачу особливо чутливих справ до компетенції військових судів (із залученням адмінсуддів як радників); 3) відстрочення розгляду справ, які не є нагальними, до закінчення воєнного стану. Водночас за людиною має зберігатися право вибору – звертатись до адмінсуду чи шукати альтернативні способи захисту своїх прав (медіація, переговори, міжнародні інстанції тощо) [37].

Ось така багатогранна і неоднозначна картина вимальовується при аналізі системи та компетенції адміністративних судів України. Далі я спинюсь детальніше на кожному проблемному аспекті.

1. Щодо доступу до місцевих окружних адмінсудів. Раціональним видається диференційований підхід: зберегти міжрегіональні суди для розгляду резонансних та процесуально складних справ, але водночас розширити юрисдикцію загальних місцевих судів щодо окремих категорій простих адмінспорів (соцзахист, доступ до публічної інформації тощо). Також варто активніше впроваджувати цифрові інструменти – онлайн-подання документів, розгляд справ у режимі відеоконференцій, трансляції засідань [22, с. 157]. Це дозволить зробити судовий захист ближчим до людей без нарощування мережі судів.

2. Перевантаженість столичних окружних адмінсудів почасти можна вгамувати шляхом оптимізації правил територіальної підсудності. Нині більшість спорів з центральними органами влади розглядаються виключно окружними судами Києва, що видається невиправданим. Розумним видається внесення змін до КАСУ щодо альтернативної підсудності таких справ за місцем

проживання позивача або місцем виникнення спірних правовідносин. Це розвантажить столичні суди та покращить доступ громадян до правосуддя.

3. Кадрове «голодування» місцевих адмінсудів – чи не найбільша перепона для своєчасного та якісного розгляду справ. Як влучно зауважив голова Касаційного адмінсуду М. Смокович, «неповна комплектація суддівського корпусу на 15-30% щороку – це не просто цифри, а зірвані строки, затягування процесів, розчаровані позивачі». Тож без докорінної реформи процедур добору суддів, підвищення їх престижу та соцзахисту говорити про ефективність адмініюстиції не доводиться.

4. Часткова «депрофесіоналізація» апеляційного перегляду адмінсправ після ліквідації спеціалізованих апеляційних адмінсудів – також серйозний виклик. Попри те, що в загальних апеляційних судах створено окремі палати для розгляду публічно-правових спорів, практика «міграції» суддів між палатами нівелює принцип спеціалізації. На мій погляд, необхідно на законодавчому рівні закріпити стабільність суддівських спеціалізацій, впровадити для них регулярне підвищення кваліфікації та обмін досвідом.

5. Надмірне перевантаження Верховного Суду, зокрема його Касаційного адміністративного суду – перманентна проблема, генетично успадкована від ВАСУ. За даними судової статистики, у 2021 році на одного суддю КАС ВС припадало понад 470 справ і матеріалів, що майже вдвічі перевищує аналогічний показник інших касаційних судів. Розв'язати цю проблему можна шляхом законодавчого обмеження підстав касаційного оскарження, запровадження процесуальних фільтрів на кшталт вартісного чи правового критерію. Це дозволить «відсіяти» масив дрібних чи однотипних скарг, зосередивши увагу ВС на дійсно складних і резонансних справах.

6. Недостатня аналітична та методична робота ВС щодо забезпечення єдності та сталості адміністративної практики – ще одна «ахіллесова п'ята» вітчизняної адмініюстиції. Причому йдеться не лише про своєчасне виправлення системних помилок нижчих інстанцій, а й про вироблення чітких правозастосовних орієнтирів на майбутнє. Тому, крім ухвалення зразкових

рішень у типових справах, у край важливо налагодити системний моніторинг та узагальнення судової практики, регулярне оновлення дайджестів та онлайн-реєстрів правових позицій. Лише за таких умов можна буде говорити про уніфікацію правил «судової гри» в адміністративних справах.

Зрештою, якою б досконалою не була інституційна структура адмінсудів, вона лишатиметься неефективною без двох ключових компонентів: професійності та доброчесності носіїв мантий і готовності суспільства відстоювати свої права в законний спосіб. Тож процес розбудови дієвої адмінюстиції – це двосторонній рух влади і громади, що ґрунтується на повазі до закону і взаємній довірі.

1.3 Міжнародні стандарти організації адміністративної юстиції

Розвиток адміністративного судочинства в Україні невіддільний від загальносвітових тенденцій гуманізації та демократизації правосуддя. І хоча кожна держава має свої особливості судоустрою та процесу, існує певне спільне ядро принципів і засад, які прийнято називати міжнародними стандартами. Фактично це ті правові й організаційні орієнтири, на які мають рівнятися всі цивілізовані нації при розбудові своїх систем адмінюстиції.

Якщо звернутися до витоків цих стандартів, то основним їх джерелом є численні міжнародні договори, конвенції та рекомендації, розроблені в рамках ООН, Ради Європи, ОБСЄ та інших глобальних і регіональних організацій. Багато з цих документів заклали фундаментальні параметри справедливого та ефективного правосуддя, які однаковою мірою стосуються всіх галузей судочинства, включаючи адміністративну.

Перш за все йдеться про Загальну декларацію прав людини (1948), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966) та Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (1950). Ці акти гарантують кожній

людині право на ефективний засіб юридичного захисту у компетентних судах від будь-яких порушень з боку публічної влади. Наприклад, стаття 6 Конвенції проголошує низку процесуальних прав особи – на справедливий, публічний і неупереджений розгляд справи, на доступ до правосуддя, на правову допомогу тощо.

Водночас, говорячи про адміністративне судочинство, варто пам'ятати про його значну специфіку порівняно з іншими судовими юрисдикціями. Адже це не просто спосіб вирішення конфлікту між двома рівними суб'єктами, а радше механізм контролю суспільства за діяльністю держави, засіб обмеження її дискреційних повноважень. У зв'язку з цим на адміністрацію покладається особлива відповідальність за захист прав людини від свавілля чиновників. Тож не дивно, що паралельно із загальними гарантіями справедливого суду, міжнародна спільнота виробила низку спеціалізованих стандартів для адміністративного правосуддя. Їх квінтесенцією можна вважати Рекомендацію Rec (2004) 20 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів. За влучним висловом Ж.-П. Коста, багаторічного очільника Європейського суду з прав людини, цей документ став своєрідною «конституцією» для адміністративних судів усього континенту.

У чому ж полягає головне послання Рекомендації? Передусім вона наголошує, що основним призначенням адміністрації є ефективний захист прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку органів публічної влади. Для цього адмінсуди повинні мати належні повноваження щодо скасування незаконних адміністративних актів, відшкодування завданої ними шкоди, а також вжиття інших заходів відновлення порушених прав (п. 1-2).

Паралельно Рекомендація формулює низку процесуальних гарантій, покликаних урівноважити процесуальне становище людини і держави в адміністративному спорі. Серед них:

- право особи бути вислуханою, подавати докази та аргументи ще до ухвалення рішення у справі (п. 4b);
- обов'язок адміністративного органу обґрунтовувати свої акти,

розкривати мотиви їх прийняття (п. 4с);

– право особи на доступ до матеріалів справи, якими володіє суб'єкт владних повноважень (п. 4d);

– забезпечення розумних строків розгляду справи, оскільки надмірне зволікання може зробити судовий захист ілюзорним (п. 4e) [22].

Як бачимо, всі ці запобіжники покликані компенсувати природний дисбаланс можливостей між пересічним громадянином і потужною державною машиною. Вони є віддзеркаленням давньоримської сентенції «*Audi alteram partem*» (вислухай іншу сторону), без якої годі уявити справедливе змагальне судочинство.

Та попри свою прогресивність, Рекомендація Rec (2004) 20 є радше «м'яким» правом, політичним орієнтиром, ніж обов'язковим до виконання приписом. Набагато більшу юридичну силу мають рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), які крок за кроком формують прецедентні стандарти адмінсудочинства для країн-членів Ради Європи. І хоч ці стандарти стосуються тлумачення статті 6 Конвенції (право на справедливий суд), лівова їх частка має безпосередній стосунок до адміністративного правосуддя.

Спробуємо виокремити деякі найбільш знакові правові позиції ЄСПЛ, що розвивають засади адмінюстиції:

1. Критерії визначення «адміністративного характеру» справи. Попри автономне тлумачення поняття «цивільні права та обов'язки» у статті 6 Конвенції, ЄСПЛ сформував певні індикатори для ідентифікації публічно-правових спорів – суб'єктний склад (обов'язкова участь органу влади), характер регулятивного акта (наявність владних приписів), природа правовідносин (субординація замість рівності) тощо. Ці критерії неодноразово застосовувалися при розмежуванні адміністративної та інших юрисдикцій, зокрема у справах «Феразіні проти Італії», «Еджес проти Франції».

2. Гарантії інституційної та функціональної незалежності адмінсудів. Попри свободу держав у виборі моделі судоустрою, ЄСПЛ послідовно наголошує на низці обов'язкових атрибутів незалежного суду – порядок

призначення суддів, тривалість перебування на посаді, існування гарантій від зовнішнього тиску, наявність зовнішніх ознак незалежності. Брак цих запобіжників може поставити під сумнів здатність адмінсуду ефективно протистояти інтересам виконавчої влади (рішення у справах «Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства», «Фіндлі проти Сполученого Королівства») [6; 17].

3. Вимоги до безсторонності та неупередженості суду. Адміністративні судді повинні не лише бути об'єктивно вільними від особистої зацікавленості в результатах справи, а й сприйматися такими з боку розумного спостерігача. Поширеними підставами для сумнівів у безсторонності є попередня участь судді в ухваленні оскаржуваного адмінакта, його підпорядкування стороні спору, наявність позапроцесуальних контактів з учасниками тощо (справи «Беліос проти Швейцарії», «Зубко та інші проти України») [42; 10].

4. Стандарти належного вмотивування судових рішень. На відміну від загальних судів, де вмотивованість вироку чи ухвали традиційно мала дещо формальний характер, в адмінюстиції деталізація мотивів є вкрай важливою. Адже вона дозволяє особі та громадськості пересвідчитися, що суд ретельно дослідив усі аргументи сторін, надав їм належну оцінку і не проігнорував жодного важливого аспекту (справи «Руїс Торіха проти Іспанії», «Гірвісаарі проти Фінляндії»). Обґрунтоване рішення – це своєрідний «лакмусовий папірець» справедливості всього процесу.

5. Критерії розумності строків розгляду адмінсправ. Концепція «розумного строку» є одним із наріжних каменів статті 6 Конвенції, адже *justice delayed is justice denied* (правосуддя, надане із запізненням, є запереченням правосуддя). Особливої ваги часовий фактор набуває в адміністративних спорах, де особа протистоїть могутньому владному апарату. ЄСПЛ оцінює розумність тривалості провадження з урахуванням складності справи, поведінки заявника і компетентних органів влади, важливості предмета спору для зацікавленої особи (справи «Фрідлендер проти Франції», «Федіна проти України») [42; 10].

Звісно, це лише дрібка з величезного масиву практики Страсбурзького

суду щодо процесуальних аспектів адмініюстиції. Та навіть цих прикладів достатньо аби усвідомити, яку фундаментальну роль відіграє ЄСПЛ у формуванні європейських стандартів адміністративного судочинства. Недарма видатний британський конституціоналіст В. Безелей охарактеризував його як «найбільш впливовий каталізатор зближення і гармонізації національних систем адмінправосуддя на континенті» [14, с. 289].

Втім не слід недооцінювати також роль «м'якого права», джерелом якого слугують впливові міжнародні інституції. Взяти хоча б Консультативну раду європейських суддів (КРЄС) – дорадчий орган Ради Європи з питань незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів. Висновки КРЄС хоч і не мають обов'язкової сили, але слугують авторитетним орієнтиром для вдосконалення національних судових систем.

Особливо корисними для адмініюстиції видаються два висновки КРЄС. Перший стосується ролі судів у захисті верховенства права (Висновок № 18, 2015). У ньому КРЄС акцентує, що адмінсуди є ключовими гарантами законності публічного врядування. Відтак, держави повинні забезпечувати їх достатніми інституційними, фінансовими та кадровими ресурсами для виконання функції «сторожового пса демократії» [29].

Другий фокусується на взаємодії судів із виконавчою та законодавчою гілками влади (Висновок № 23, 2020). КРЄС підкреслює важливість постійного діалогу між адмінсудами та органами публічної адміністрації щодо виконання судових рішень, забезпечення їх зрозумілості, передбачуваності та послідовності. Водночас наголошується на неприпустимості будь-яких спроб адмінорганів чинити тиск на адмінсудочинство чи втручатися в розгляд конкретних справ [16].

Та мабуть найбільш концептуальним актом КРЄС щодо розбудови адмініюстиції є «Контрольний список для просування якості правосуддя і судів» (2008) [17]. Цей програмний документ містить 250 індикаторів, які допомагають судам (у тому числі адміністративним) оцінити власну ефективність, доступність та авторитет у суспільстві. Ключовими серед них є:

- чи є судова процедура простою, зрозумілою і передбачуваною для пересічних громадян?
- чи гарантуються учасникам справи змагальність, рівність можливостей, право на правову допомогу?
- чи дотримуються розумні строки розгляду, чи вживаються заходи протидії недобросовісному затягуванню процесу?
- чи забезпечуються адекватні й ефективні засоби виконання судових рішень, відшкодування завданої шкоди?
- чи відповідає професійний рівень суддів складності справ, які вони розглядають?
- чи належним чином фінансується адмінсуд, чи вистачає коштів на його матеріально-технічне забезпечення?
- чи регулярно публікує суд інформацію про власну діяльність, статистику вирішення справ, результати опитувань користувачів?
- чи відкритий суд до діалогу з громадськістю, чи реагує на зауваження та рекомендації?

Послідовна робота над цими орієнтирами дозволяє крок за кроком наближати національні адмінсуди до найкращих взірців ефективності, незалежності та довіри з боку суспільства.

Водночас розвиток міжнародних стандартів адмінюстиції останнім часом вийшов на принципово новий рівень – від глобального до регіонального. Йдеться насамперед про утвердження в рамках Європейського Союзу ідеї «європейського адміністративного простору» (ЄАП). Ця концепція, що походить з доктрини європеїзації публічного управління, передбачає інкорпорацію до національних систем певних спільних принципів організації та діяльності публічної адміністрації [18]. Серед цих засад, які іменуються «Копенгагенськими критеріями», чільне місце посідають: надійність і передбачуваність (правова визначеність), відкритість і прозорість, підзвітність, результативність і ефективність. Імплементация цих критеріїв є обов'язковою передумовою для вступу країн-кандидатів до євроклубу. Тож цілком логічним

видавалось поширення цих вимог і на сферу адміністрації як невід'ємний компонент публічного врядування.

Першим серйозним кроком у цьому напрямі стало ухвалення Радою Європи та Європарламентом Директиви 2006/123/ЄС про послуги на внутрішньому ринку. Хоч цей документ мав радше економічне спрямування (усунення бар'єрів для транскордонного надання послуг), він закріпив універсальний стандарт перевірки адміністративного розсуду з боку адмінсудів держав-членів ЄС. Адміністративні дозволи, ліцензії, регуляторні обмеження віднині могли бути виправданими лише за наявності «неодмінних підстав, що впливають із загального інтересу» (*overriding reasons of public interest*). Ця ідея набула розвитку у низці галузевих актів, що зобов'язували національні адмінсуди застосовувати подібні тести при оцінці широкого спектру рішень і дій публічної адміністрації – в екологічних, містобудівних, інформаційних та інших правовідносинах. Фактично країни ЄС делегували Союзу частину свого «процедурного суверенітету», аби гарантувати єдині підходи у захисті прав приватних осіб від публічної влади [21, с. 316].

Паралельно в надрах ЄС визрів масштабніший проєкт з уніфікації засад адмінсудочинства – так званий *ReNEUAL Model Rules* (Типові правила адміністративних процедур ЄС), розроблений зусиллями науковців і практиків з різних держав протягом 2009-2014 років [69; 22]. Попри необов'язковий характер, ці правила чітко окреслюють мінімальні стандарти справедливого адмінпроцесу в дусі верховенства права, участі громадськості та ефективного правового захисту.

Серед ключових новацій Типових правил варто відзначити:

1) уніфікований перелік принципів належного адміністрування (законності, недискримінації, пропорційності, безсторонності, послідовності тощо), які зобов'язані дотримувати всі органи публічної влади і контролювати всі адмінсуди ЄС (книга I);

2) чітку регламентацію порядку ухвалення нормативних та індивідуальних адмінактів, що передбачає обов'язкові консультації із

зацікавленими сторонами, розкриття мотивів, фіксацію у публічному реєстрі тощо (книга II-III);

3) уніфікацію процедур укладання адміністративних договорів та правил відшкодування шкоди, завданої органами публічної адміністрації (книга IV-V);

4) запровадження обов'язкового досудового порядку оскарження адмінактів та встановлення єдиних підстав для їх судового перегляду (відсутність компетенції, процедурні помилки, зловживання повноваженнями, непропорційність тощо) (книга VI) [69; 22].

На думку одного з лідерів проєкту, професора Дж. Зіллера, Типові правила покликані зіграти для адміністрації таку ж революційну роль, як свого часу *lex mercatoria* для торгового права чи PECL/DCFR для договірного права ЄС [23, с. 4]. Тобто стати «спільним знаменником», навколо якого з часом зростатиметься правова культура та ідентичність європейської публічної адміністрації.

Звісно, поки що Типові правила лишаються «м'яким правом» і джерелом натхнення, а не обов'язковою матрицею для країн-членів. Та в експертній спільноті вже точаться жваві дискусії щодо перспектив «твердої» кодифікації адміністративно-процедурного права ЄС на кшталт регламенту чи директиви [38; 25]. І цілком вірогідно, що за кілька десятиліть ми побачимо народження повноцінного європейського адміністративно-процесуального кодексу.

Тож які головні висновки можемо зробити із цього неквапливого огляду?

По-перше, стрижнем міжнародних стандартів адміністрації є повага до прав людини і обмеження дискреційних повноважень держави. Усі процедурні гарантії і матеріальні критерії спрямовані на вирівнювання балансу між публічними і приватними інтересами, надання особі реальних, а не ілюзорних можливостей захисту.

По-друге, загальні принципи справедливого судочинства (незалежність, змагальність, розумність строків тощо) в адміністративних справах мають

інтерпретуватись з урахуванням їх публічно-правової природи. Адмінсуди повинні діяти не як пасивні арбітри, а як активні контролери законності, змушуючи державу виправдовувати кожне своє втручання в права людини.

По-третє, стандартизація адміністративного судочинства є невід’ємною частиною європейської інтеграції. Попри інституційну автономію держав у організації судових систем, ефективний правовий простір ЄС потребує спільних правил гри щодо контролю за публічною адміністрацією, викладених у актах первинного та вторинного права Союзу.

Зрештою, розвиток міжнародних і європейських стандартів адміністративної юстиції – це не просто юридична вправа, а цивілізаційний вибір. Кожна держава, яка претендує на статус сучасної ліберальної демократії, повинна гарантувати своїм громадянам дієвий і доступний механізм захисту від свавілля чиновників. І тут без послідовної імплементації кращих світових практик не обійтися.

Повертаючись до українських реалій, маємо визнати: шлях гармонізації вітчизняного адміністративного процесу з міжнародними стандартами буде непростим. Попри істотний поступ в царині законодавства, адмінюстиція донині страждає від інституційної слабкості, кадрового дефіциту, процесуальних прогалин. Однак іншого варіанту, окрім як наполегливо рухатися до цієї амбітної мети, у нас немає. Особливо в контексті майбутньої інтеграції України до європейського адміністративного простору. Давайте підіб’ємо проміжні підсумки наших рефлексій у підсумковій таблиці 1.2.

Таблиця 1.2 – Ключові джерела та компоненти міжнародних стандартів адміністративного судочинства

Джерело	Ключові положення	Статус і вплив на національні системи
Міжнародні договори (ЗДПЛ, МПГПП, ЄКПЛ)	Право на ефективний засіб юридичного захисту; процесуальні гарантії справедливого судочинства (доступ до суду, публічність, неупередженість тощо)	Юридично обов’язкові для держав-учасниць; тлумачаться в світлі адміністративних спорів

Продовження таблиці 1.2

Джерело	Ключові положення	Статус і вплив на національні системи
Рекомендація Rec (2004) 20 КМ РЄ	Ефективність контролю за адмінактами; інституційна і функціональна незалежність адмінсудів; процесуальні гарантії «рівної зброї» особи проти держави	Норми «м'якого права», орієнтир для реформ національних систем адмінюстиції
Практика ЄСПЛ щодо ст. 6 ЄКПЛ	Автономне тлумачення «цивільних прав»; незалежність та безсторонність адмінсудів; розумність строків; належність мотивації рішень тощо	Прецедентна сила для держав-учасниць, безпосередня дія у національних правопорядках
Висновки КРЄС, «Контрольний список якості»	Адмінсуди – гарантії законності адміністрації; взаємодія з виконавчою і законодавчою гілками; доступність, ефективність і підзвітність	Рекомендаційний характер, методологічна база для еволюції систем адмінюстиції
Концепція «європейського адміністративного простору»	Спільні принципи публічного врядування (надійність, прозорість, підзвітність, ефективність); уніфікація стандартів перевірки адмінрозсуду	Обов'язкова умова євроінтеграції; інкорпорація «твердих» і «м'яких» норм у <i>acquis</i> ЄС
Типові правила адмінпроцедур ЄС	Уніфіковані принципи належного адміністрування; стандарти ухвалення адмінактів; підстави судового перегляду; обов'язковий досудовий порядок	Доктринальна кодифікація «м'якого права», перспектива формальної уніфікації через регламент/директиву

**Джерело: розробка автора.*

Як бачимо, ландшафт міжнародних правових стандартів адмінюстиції доволі мозаїчний. Він складається з норм різного походження і правової сили – обов'язкових конвенційних гарантій і рекомендаційних настанов, прецедентних позицій ЄСПЛ і доктринальних узагальнень КРЄС, первинного права ЄС і «новаторського» законотворення на кшталт Типових правил.

Та попри всю цю різноманітність, усі вони слугують єдиній меті – забезпечити кожній людині реальний доступ до незалежного і справедливого суду задля захисту від сваволі держави. Бо, як слушно зауважив ще в ХІХ столітті видатний британський конституціоналіст А. Дайсі, «адміністративне право – оскільки воно накладає обмеження на вільне розсуд представників корони – слугує найкращою гарантією того, що виконавча влада завжди буде

здійснюватися в дусі належної правової процедури і поваги до особистих прав громадян» [26, с. 216].

Для України ця теза звучить на диво актуально. Адже саме від спроможності адмінсудів тримати у правових межах бюрократичний апарат, викорінювати адміністративне свавілля і змушувати державу служити інтересам своїх громадян залежатиме доля нашого євроінтеграційного поступу. Бо, навіть приєднавшись формально до спільного ринку, ми лишатимемося правовою периферією до тих пір, поки не опануємо мистецтво правового обмеження держави.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

2.1 Проблемні аспекти інституційної побудови системи адміністративних судів

Створення в Україні системи адміністративних судів на початку 2000-х років ознаменувало якісно новий етап у розвитку вітчизняного правосуддя. Вперше в нашій історії запрацювала окрема спеціалізована судова ланка, покликана захищати права людини у публічно-правовій сфері. За задумом розробників, адмінюстиція мала стати надійним бастіоном проти сваволі бюрократії, форпостом законності у царині державного управління.

Однак, як це часто буває, між високою теорією і складною практикою виявився чималий розрив. Попри суттєвий поступ у розбудові інституційного каркасу адмінсудів, їх функціонування й донині супроводжується цілою низкою викликів і вузьких місць. Ризикуючи порушити логічну послідовність, почну з найболючішого – кадрового питання. Адже які б досконалі норми не виписав законодавець, втілюють їх у життя все одно конкретні люди у мантиях.

Формування корпусу адміністративних суддів в Україні від початку зіштовхнулось із кадровим дефіцитом. На відміну від цивільної і кримінальної спеціалізацій, де вже існували певні професійні традиції, адмінюстиція фактично починалася з чистого аркуша. Перший склад місцевих і апеляційних адмінсудів у 2005-2006 роках довелося наполовину комплектувати суддями із інших юрисдикцій, які не мали належного досвіду [12, с. 128-129]. А решту вакансій заповнили «свіжоспечені» випускники початкової суддівської підготовки, які мало що знали про специфіку публічно-правових спорів.

На жаль, ця тенденція збереглася дотепер. Попри номінальне зростання

штатної чисельності адмінсудів, кількість вакантних посад суддів стабільно сягає 30-40% [11]. Причому найбільше «недоукомплектовані» місцеві окружні суди, де цей показник часом переважає за половину. Така тривала кадрова недостача критично позначається на строках і якості розгляду справ, адже змушує діючих суддів працювати на межі можливостей.

У чому ж корінь проблеми? Поширена думка – у низькій привабливості суддівської професії через невисокі зарплати. Мовляв, розумні і талановиті юристи не поспішають до лав Феміди, віддаючи перевагу адвокатурі чи бізнесу. Але, як на мене, це надто спрощений погляд. Адже навіть ті 50-60 тисяч гривень, які отримує суддя місцевого адмінсуду, є доволі конкурентним доходом для більшості регіонів [49].

На моє переконання, першопричина кадрового голоду криється у вкрай забюрократизованій і непрозорій процедурі добору суддів. Чинна модель багаторівневих конкурсів під егідою ВККС може розтягуватись на 1,5-2 роки і включає цілу низку обтяжливих етапів – тести, екзамени, спецперевірки, кваліфікаційне тощо. Причому на кожному етапі кандидат ризикує «вилетіти» через суб'єктивні фактори на кшталт лояльності до керівництва чи політичних поглядів.

Красномовний факт: протягом 2017-2020 років на 2 тис. вакансій у місцевих судах було подано аж 5 тис. заяв, і лише 800 кандидатів змогли фінішувати цим квестом [20]. Решта або «відсіялися» на різних етапах, або просто здалися, не витримавши багатомісячного очікування. Тож замість меритократичного відбору найдостойніших ми отримуємо «сито» для найбільш витривалих і поступливих.

Другий системний недолік процедур добору – недостатня увага до специфіки адміністративної юрисдикції. Базова суддівська підготовка відбувається за уніфікованою програмою, де адмінправу відведено 10-15% навчального часу. Тести і екзамени ВККС теж переважно орієнтовані на цивільне і кримінальне судочинство. У підсумку до адмінсудів часто потрапляють фахівці, які не мають глибокого розуміння природи і принципів

адмінпроцесу [3, с. 102]. А це неминуче позначається на якості та послідовності судових рішень.

Ще одна кадрова вада – політизованість і закритість процедур призначення суддів адмінсудів. Особливо це стосується ключових ланок системи – апеляційної та касаційної інстанцій. Через високі ставки (можливість переглядати рішення нижчих судів, формувати практику) ці посади нерідко стають об'єктом торгу між різними групами впливу. Непоодинокі випадки, коли під пильним керівництвом ВККС і ВРП до апеляційних палат чи ВС потрапляють одіозні фігури з сумнівними статками й репутацією [25; 19].

Оновлення цих фільтраційних органів за участі міжнародних експертів у 2019-2021 роках, на жаль, мало що змінило. Нова ВККС повторює практику вузького тлумачення висновків Громадської ради доброчесності, закриває очі на сумнівні епізоди в деклараціях і біографіях кандидатів [19]. А ВРП традиційно чинить опір будь-яким спробам «розхитати човен» встановлених домовленостей. Усе це живить суспільні підозри у політичній заангажованості і круговій поруці в суддівському середовищі.

Тож маємо замкнене коло: нестача кадрів стимулює ВККС/ВРП знижувати планку вимог до кандидатів, аби хоч якось залатати кадрові діри. А це у свою чергу відлякує доброчесних і принципових юристів від участі в конкурсах. Порвати це коло можна лише радикальною зміною підходів – забезпеченням прозорості, контрольованості і фаховості усіх етапів добору. Про це детальніше поговоримо у третьому розділі роботи.

Та кадри – це лише дешиця системних негараздів в організації адмінсудочинства. Не менш проблемним видається нинішній формат територіальної мережі адмінсудів першої ланки. Нагадаю, зараз в Україні функціонує 19 окружних адмінсудів, юрисдикція яких поширюється на 2-3 сусідні області [52]. З одного боку, така міжрегіональна модель дозволила оптимізувати бюджетні видатки і кадрову політику, підвищити професійний рівень суддів.

Однак плата за це – нижча фізична доступність адмінправосуддя для

пересічних громадян. Адже далеко не кожен позивач, особливо з віддаленого району, зможе дозволити собі поїздки до «своїх» судової столиці за 200-300 км [27, с. 114]. Навіть із урахуванням компенсації транспортних витрат, це створює зайві незручності і ризики для учасників процесу. Особливо гостро ця проблема постала в умовах воєнного стану, коли через руйнування інфраструктури і бойові дії багато окружних судів опинились у важкодоступних локаціях. Очевидно, оптимальне вирішення цієї дилеми лежить десь посередині – між функціональністю і доступністю. На мою думку, найбільш життєздатною є модель судових округів у межах 1-2 областей з мінімальною кількістю 6-8 суддів у кожному. Це забезпечить прийнятну відстань для учасників процесу, але водночас дозволить сформувати спеціалізовані колегії для розгляду типових категорій справ. Додатковим бонусом стане скорочення накладних витрат на адміністрування судів [44].

Утім інституційні негаразди вітчизняної адміністрації цим не вичерпуються. Серед інших «вузьких місць» варто виокремити:

1. Перевантаженість окружних адмінсудів у великих містах на противагу «недозавантаженості» судів у менших центрах. За даними ДСА, в окружних судах Києва, Львова, Дніпра середньомісячне навантаження на суддю сягає 200-230 справ і матеріалів, тоді як у судах Херсонської чи Чернігівської областей ледве дотягує до 70 [11]. Причина криється як у диспропорції штатів, так і в недосконалій системі розподілу справ за територіальною підсудністю.

2. Неврегульованість статусу і дискретності повноважень голів місцевих адмінсудів. За законом, голова суду обирається зборами суддів і очолює апарат, здійснюючи переважно представницькі та організаційні функції. Натомість на практиці голова часто перетворюється на «локального князька», який зосереджує всю повноту влади – від розподілу справ до кар'єрного просування суддів [34, с. 60]. Це створює вертикаль неформального впливу, несумісну з засадами внутрішньої незалежності кожного судді.

3. Тривала законодавча невизначеність юрисдикційних меж між адміністративними, господарськими та цивільними судами. Попри неодноразові

спроби розмежування компетенції на рівні процесуальних кодексів, досі лишається чимало «сірих зон» і прогалин. Особливо це стосується справ за участі суб'єктів владних повноважень у майнових та земельних відносинах, де адмінскладова нерідко переплітається з приватною. Це призводить до сумнозвісних «конфліктів юрисдикцій», коли одну справу розглядають одразу кілька судів різних спеціалізацій.

4. Недостатність організаційних і фінансових ресурсів адмінсудів для ефективного виконання завдань. За даними СЕРЕJ, Україна посідає одне з останніх місць у Європі за рівнем фінансування судової влади (0,4% від держбюджету проти середнього показника 2,1%) [69]. Лівова частка цих коштів йде на зарплати суддів і працівників апарату, тоді як на розвиток інфраструктури, інформатизацію, підвищення кваліфікації майже не лишається грошей. Тож не дивно, що чимало окружних адмінсудів досі тулиться в пристосованих приміщеннях, потерпає від браку залів засідань і комп'ютерного обладнання.

Окремо хотілося б зупинитися на інституційних викликах апеляційної і касаційної ланок адмінюстиції. Якщо в першій інстанції основою організації виступає принцип територіальності, то тут ключовими є спеціалізація і інстанційність. Себто підвалиною виступає розподіл праці і субординація між судовими рівнями. Прослідкуймо, як ці засади втілюються на практиці і які проблемні зони виявляються.

Почнемо з апеляційної інстанції. До реформи 2017 року в Україні функціонувало 7 апеляційних адміністративних судів з чіткою територіальною юрисдикцією. Вони розглядали апеляційні скарги на рішення окружних судів у межах 3-6 областей. Попри певні вади (нерівномірність навантаження, віддаленість від місцевих судів), така модель загалом виправдовувала себе. Адже дозволяла підтримувати єдність практики в масштабах округу, формувати усталені правові позиції [5, с. 203].

Та з набуттям чинності нових редакцій процесуальних кодексів ситуація змінилася. Апеляційні адмінсуди були реорганізовані в апеляційні суди з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про

адмінправопорушення. У їх складі утворили окремі палати для слухання адміністративних справ. Мотивація реформи – оптимізація видатків, відхід від «вузької» спеціалізації, уніфікація апеляційних процедур.

Утім, за оцінками багатьох експертів, ця новація призвела радше до негативних наслідків. По-перше, відбулося розпорошення адміністративної юрисдикції між 26 апеляційними судами замість попередніх 7. Це ускладнило вироблення послідовних підходів, адже кожна палата почала діяти на власний розсуд [64, с. 131]. По-друге, зросли ризики впливу на суддів «адміністративників» з боку керівництва загальних судів, яке не завжди розуміє специфіку публічно-правових спорів. По-третє, суттєво зросла плінність кадрів між палатами з огляду на «універсальність» суддівських компетенцій.

Усе це породжує запитання: чи не була адмінспеціалізація принесена в жертву уявній процесуальній економії? Адже розгляд справ проти суб'єктів владних повноважень вимагає особливої методології і високих стандартів доказування. Недарма у більшості європейських країн функціонують окремі вищі адмінсуди або палати при вищих судах (Австрія, Франція, Швеція та ін.) [70, с. 46]. Тож, на моє переконання, повернення до автономної апеляційної підсистеми в адмінюстиції є неминучим. Щоправда, тепер уже на базі 3-5 міжрегіональних судів з урахуванням проблем територіальної доступності.

Ще більш неоднозначна картина вимальовується на рівні касаційної інстанції, роль якої наразі виконує Верховний Суд. Попри беззаперечні зрушення у напрямку сталості і якості правозастосування, робота цього органу далека від оптимальної. І головна причина – перевантаженість Касаційного адмінсуду справами при обмежених процесуальних фільтрах їх відсіювання.

Статистика говорить сама за себе: у 2021 році на розгляді КАС ВС перебувало понад 67 тис. справ і матеріалів, із них 54 тис. – касаційні скарги [11]. Для порівняння, аналогічні показники Касаційного цивільного суду – 35 тис. і 24 тис., Касаційного господарського суду – 16 тис. і 10 тис. відповідно. Тобто лівова частка навантаження припадає саме на адмінпалату, яка фізично не встигає розглядати весь масив звернень. Як наслідок, дедалі більше справ передається на

розгляд колегій у складі 3 суддів замість 5, а то й одноособово. Середня тривалість касаційного провадження в окремих категоріях спорів (митних, податкових, земельних) сягає 1,5-2 років [11, с. 10]. Про повноцінну змагальність і дослідження доказів на такому конвеєрі годі й говорити. А головне – втрачається сама суть касації як екстраординарного перегляду, спрямованого на забезпечення єдності практики і однакового застосування норм права.

Очевидно, першим кроком до розвантаження КАС ВС мало б стати впровадження «процесуальних фільтрів» на кшталт обмеження кола справ, які підлягають касаційному оскарженню (малозначні, процесуальні ухвали тощо). Доцільно також переглянути підстави відкриття касаційного провадження – лишити тільки неоднакове правозастосування і необхідність розвитку права, а не просто незгоду з рішенням апеляції [2].

Та найбільш радикальна пропозиція – поступовий перехід до моделі «суду права» за прикладом французької Державної ради чи німецького Федерального адмінсуду. Тобто зосередження Верховного Суду на розгляді виключно зразкових справ, які мають принципове значення для адмінпрактики. А решта функцій касаційного перегляду може бути передана на рівень відновлених апеляційних адмінсудів. Такий розподіл ролей здатен оптимізувати використання суддівських ресурсів та переорієнтувати КАС ВС на стратегічні завдання правотворення.

Звісно, окреслені вище інституційні негаразди та можливі шляхи їх подолання – лише дециця викликів, що постають перед вітчизняною системою адміністративних судів. Чимало інших проблем – від розмитості критеріїв розмежування юрисдикції до дефіциту бюджетного фінансування – лишилися поза нашою увагою. Та навіть цей побіжний огляд дає підстави для кількох узагальнень.

Насамперед, інституційна організація адмінюстиції досі перебуває у пошуку свого оптимального формату. Поєднання різновекторних реформ, кадрового дефіциту, процесуальних прогалин, ресурсної недостатності породжує чимало системних збоїв і диспропорцій. Як на першій ланці (розрив

між фаховістю і доступністю), так і в апеляційній та касаційній (розмивання спеціалізації і перевантаженість). Їх послідовне і збалансоване усунення вимагає комплексного підходу та політичної волі.

Другий висновок – архітектура адмінсудів повинна вибудовуватись навколо потреб громадян, а не зручності держави. Якщо сьогоднішні пріоритети – економія бюджетних ресурсів і «процесуальна економія», то завтра ними мають стати фізична наближеність до людей, зрозумілість процедур, оперативна реакція на суспільний запит. Саме за цими індикаторами Україна поки що відстає від європейських взірців організації адмінправосуддя.

Зрештою, еволюція інституційного дизайну адміністративних судів неможлива без зміни їх ролі та місії у суспільній свідомості. Від механізму легітимації державних рішень – до інструменту контролю за діяльністю публічної адміністрації, від придатку виконавчої влади – до справжнього гаранта прав людини у відносинах з державою. Лише такий ментальний і ціннісний зсув здатен надати імпульс назрілим структурним реформам. Для наочності спробуємо звести ключові тези у підсумкову таблицю 2.1.

Таблиця 2.1 – Ключові проблеми інституційної побудови адміністративних судів України та можливі напрями їх вирішення

Проблемна зона	Зміст	Напрями вирішення
Кадрове забезпечення	- Високий рівень вакансій суддів, особливо у місцевих судах; - Непрозорість та забюрократизованість добору суддів; - Брак спеціальної підготовки з адмінправа; - Політизація призначень в апеляційній та касаційній ланках	- Спрощення процедур добору, більша змагальність і публічність; - Посилення ролі Громадської ради доброчесності у відборі; - Розробка спецкурсів з адмінюстиції в суддівській освіті; - Впровадження об'єктивних критеріїв призначення в апеляції та ВС
Інстанційна побудова	- Недостатня фізична доступність окружних адмінсудів; - Розпорошення адмінспеціалізації між загальними апеляційними судами; - Надмірна перевантаженість КАС ВС при слабких процесуальних фільтрах	- Оптимізація мережі місцевих адмінсудів за критеріями фаховості і доступності; - Відновлення окремих апеляційних адмінсудів міжрегіонального рівня; - Обмеження касаційного оскарження, перехід КАС ВС до моделі «суду права»

Продовження таблиці 2.1

Проблемна зона	Зміст	Напрями вирішення
Управлінські аспекти	- Дисбаланс навантаження між судами і суддями різних юрисдикцій; - Завищена дискреція голів місцевих адмінсудів і вплив на суддів; - Законодавча невизначеність у розмежуванні адмін-, госп- і цивільної юрисдикції; - Брак фінансових та організаційних ресурсів для ефективної роботи	- Перегляд штатів і підсудності з огляду на фактичне навантаження; - Обмеження повноважень голів судів, більша роль зборів суддів; - Чіткі критерії юрисдикції адмінсудів на рівні КАС; - Збільшення фінансування судової влади, покращення матеріально-технічних умов

**Джерело: розробка автора.*

2.2 Виклики у сфері кадрового та матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів

Ефективне функціонування системи адміністративного судочинства в Україні неможливе без належного кадрового та матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів. На жаль, на сьогодні у цій сфері існує ціла низка серйозних проблем і викликів, які потребують невідкладного вирішення.

Однією з ключових проблем кадрового забезпечення адміністративних судів є недостатня укомплектованість суддівського корпусу. Станом на початок 2023 року в окружних адміністративних судах налічувалось понад 200 вакантних посад суддів, що становить близько 25% від їх штатної чисельності [45, с. 34]. Така ситуація значною мірою зумовлена недосконалістю процедури добору суддів, зокрема надмірною тривалістю і забюрократизованістю конкурсів на заміщення вакантних посад. Як наслідок, розгляд багатьох адміністративних справ відбувається із суттєвим порушенням розумних строків, що негативно позначається на ефективності судового захисту прав громадян.

Окрім недоукомплектованості штату, актуальною проблемою також є

недостатній рівень професійної підготовки значної частини суддів адміністративних судів. Незважаючи на функціонування Національної школи суддів України, яка забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для судової системи, на практиці трапляються непоодинокі випадки ухвалення адміністративними судами сумнівних чи відверто неправосудних рішень. Як відзначають експерти, причинами цього є не лише прогалини у професійних знаннях і навичках суддів, але й їхня упередженість, залежність від політичної кон'юнктури, а подекуди і відверта корумпованість [35, с. 120]. Усе це підриває авторитет адміністративної юстиції в очах суспільства і знижує рівень довіри громадян до судової гілки влади загалом.

Серйозні виклики існують і у сфері матеріально-технічного забезпечення діяльності адміністративних судів. Більшість судових приміщень не відповідають сучасним вимогам щодо зручності, комфортності й доступності для відвідувачів. Нерідко в судах бракує належних умов для роботи суддів і працівників апарату, залів судових засідань, приміщень для ознайомлення з матеріалами справ тощо. Через недостатнє фінансування хронічними проблемами залишаються застарілість комп'ютерної техніки та програмного забезпечення, перебої з поштовим зв'язком, опаленням і водопостачанням приміщень судів [56].

Загалом матеріально-технічне забезпечення судів фінансується в межах видатків Державного бюджету України, які щорічно виділяються на утримання судової влади. Проте через загальну економічну кризу в державі та хронічний дефіцит бюджетних коштів обсяги такого фінансування є вкрай недостатніми для повноцінного забезпечення потреб судової системи. Так, згідно з даними Державної судової адміністрації України, у 2022 році недофінансування судової влади становило понад 4,2 млрд. грн. або більш як 43% від мінімальної потреби [41]. Очевидно, що в таких умовах забезпечити нормальні умови роботи адміністративних судів вкрай проблематично. При цьому навіть в умовах обмеженого фінансування в багатьох судах використання коштів відбувається непрозоро, неефективно і з порушенням вимог законодавства. Непоодинокими є

скарги на завищені ціни закупівель товарів і послуг для потреб судів, «відкати» і корупційні зловживання під час проведення ремонтів, закупівлі меблів, оргтехніки тощо [62]. Усе це свідчить про необхідність посилення громадського контролю і аудиту ефективності використання бюджетних коштів, а також механізмів притягнення винних осіб до відповідальності.

Якщо порівнювати нинішню ситуацію з кадровим забезпеченням адміністративних судів з тією, що була 10-15 років тому, то можна констатувати певний прогрес, хоча він і не такий суттєвий, як того вимагають реалії сьогодення. Зокрема, завдяки оновленню законодавства про судоустрій і статус суддів вдалося дещо підвищити вимоги до кандидатів на посади суддів, запровадити більш прозорі конкурсні процедури їх добору. Крім того, створення Національної школи суддів України дозволило налагодити більш системну підготовку та підвищення кваліфікації суддівських кадрів. Разом з тим, такі хронічні проблеми як недоукомплектованість штату суддів, їх надмірна завантаженість, а подекуди і невисокий фаховий рівень, нікуди не зникли. Як і 10-15 років тому, в адміністративних судах бракує близько 20-30% штатної чисельності суддів, а справи нерідко розглядаються з порушенням розумних строків [43, с. 142].

Ще більш неоднозначною є динаміка у сфері матеріально-технічного забезпечення адмінсудів. З одного боку, протягом останнього десятиліття вдалося реалізувати кілька державних програм, у рамках яких було збудовано або реконструйовано понад 100 приміщень судів. Також поступово відбувається оновлення комп'ютерного обладнання та програмного забезпечення судів, дедалі ширше запроваджуються елементи електронного судочинства. Водночас рівень фінансування цих потреб з державного бюджету досі вкрай недостатній і не дозволяє забезпечити більшість судів сучасною матеріально-технічною базою, яка б відповідала європейським стандартам. Так, за даними Рахункової палати України, в 2013-2020 роках щорічні видатки на забезпечення судів у середньому (!) становили лише 36% від реальних потреб [50]. Через це багато судів досі розташовані в малоприспособованих приміщеннях і потерпають від

перебоїв у роботі внаслідок застарілості мереж та обладнання.

Характерно, що як у кадровій, так і в матеріальній сферах, попри деякий прогрес, зберігається чимало застарілих підходів та негативних практик. Зокрема, процедури добору суддів досі не позбавлені надмірного суб'єктивізму та політичних впливів, про що свідчать резонансні скандали навколо призначення деяких суддів з сумнівною репутацією або недостатнім фаховим рівнем. Так само нерідкими є факти нецільового чи неефективного використання бюджетних коштів, виділених на забезпечення судів, різноманітних закупівельних махінацій чи «відкатів». Хоча масштаби зловживань у цій сфері зараз, ймовірно, дещо менші, ніж 10-15 років тому, викоринити їх поки не вдалося, в тому числі й через міцні корупційні зв'язки та мовчазну «кругову поруку» в суддівському середовищі [63, с. 264].

Як підсумок, можна зробити кілька узагальнюючих висновків:

1. За останнє десятиліття вдалося досягти певного прогресу як у кадровому, так і в матеріально-технічному забезпеченні адміністративних судів України. Разом з тим, масштаби позитивних змін явно недостатні з огляду на ті виклики, які стоять перед вітчизняною системою адміністративної юстиції в сучасних умовах.

2. Досі не подолано низку хронічних проблем у цих сферах, зокрема недоукомплектованість штату суддів, їх надмірну завантаженість, невідповідність значної частини судових приміщень та обладнання сучасним вимогам, катастрофічну нестачу бюджетного фінансування тощо. Як наслідок, спроможність адміністративних судів оперативно й якісно розглядати справи і забезпечувати реальний захист прав громадян все ще залишає бажати кращого.

3. Попри оновлення законодавства та деякі кадрові й організаційні зміни, в системі адміністративного судочинства зберігається чимало застарілих підходів і негативних практик, які були притаманні їй і 10-15 років тому. Зокрема, процедури добору суддів досі не позбавлені надмірного суб'єктивізму та політичних впливів, мають місце різноманітні корупційні зловживання, в тому числі при витрачанні бюджетних коштів на забезпечення судів.

Підсумовуючи, слід зазначити, що як кадрове, так і матеріально-технічне забезпечення адміністративного судочинства в Україні сьогодні перебуває у кризовому стані і не відповідає сучасним вимогам та європейським стандартам. У таблиці 2.2. нижче узагальнено ключові проблеми у кожній із зазначених сфер.

Таблиця 2.2 – Основні виклики у сфері кадрового та матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів України

Кадрові виклики	Виклики матеріально-технічного забезпечення
Недоукомплектованість суддівського корпусу	Невідповідність приміщень судів сучасним вимогам
Недостатній професійний рівень частини суддів	Застарілість комп'ютерної техніки та програмного забезпечення
Упередженість, залежність від політичної кон'юнктури, корупційні прояви	Перебої з поштовим зв'язком, опаленням, водопостачанням
Непрозорі і неефективні процедури добору суддів	Хронічне недофінансування потреб судів з Державного бюджету

**Джерело: розробка автора.*

Отже, на мою думку, без кардинального оновлення підходів до кадрового та матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів побудова в Україні сучасної, справедливої і доступної системи адміністративного судочинства є неможливою. Передусім необхідно докорінно переглянути систему добору суддівських кадрів, забезпечивши її максимальну прозорість, об'єктивність і орієнтованість на пошук найбільш професійних і морально стійких кандидатів. Слід посилити антикорупційні механізми в судовій системі, забезпечити реальну незалежність суддів від політичної кон'юнктури і будь-якого неправомірного впливу. Вкрай важливо суттєво збільшити обсяги бюджетного фінансування судової гілки влади, в першу чергу в частині оновлення матеріально-технічної бази судів. Без вирішення цих та інших нагальних завдань годі й сподіватись на реальний прогрес у розбудові в Україні ефективної системи адміністративної юстиції, яка б відповідала кращим європейським і світовим стандартам.

2.3 Процесуальні особливості розгляду адміністративних справ і посилення публічно-управлінського аспекту у нинішній воєнний час

Адміністративне судочинство як форма відправлення правосуддя у публічно-правових спорах має низку процесуальних особливостей, які вирізняють його з-поміж інших видів судочинства – цивільного, господарського чи кримінального. Передусім слід відзначити, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Тобто, на відміну від інших видів судочинства, в адміністративному процесі завжди присутній особливий суб'єкт – орган публічної влади, який має владні управлінські функції. Відповідно, й предметом адміністративно-правового спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які, на думку позивача, порушують його права чи інтереси.

Така специфіка обумовлює низку процесуальних особливостей адміністративного судочинства. Так, в адміністративних справах діє презумпція вини відповідача – суб'єкта владних повноважень. Це означає, що тягар доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти позову. Натомість позивач повинен довести лише факт порушення його прав, свобод чи інтересів, а не неправомірність рішень чи діянь суб'єкта владних повноважень [32]. Крім того, на відміну від багатьох інших категорій справ, в адміністративних спорах позивач нерідко є «слабшою» стороною з огляду на адміністративний ресурс і можливості його опонента – органу публічної влади. Тому для забезпечення балансу та рівності сторін адміністративний суд повинен виявляти більшу активність у витребуванні та дослідженні доказів, ніж у звичайному змагальному процесі. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для

ефективного захисту прав та інтересів позивача [5, с. 176].

Іншою визначальною особливістю адмінсудочинства, яка впливає з його правозахисної спрямованості, є більш жорсткі вимоги до судових рішень в частині їх обґрунтованості та вмотивованості. Зокрема, в мотивувальній частині рішення суд повинен зазначити не лише встановлені судом обставини та визначені відповідно до них правовідносини, докази на підтвердження цих обставин, а й мотиви неврахування окремих доказів та аргументи щодо незастосування інших правових норм, на які посилалися сторони. Резолютивна частина рішення в адміністративних справах обов'язково повинна містити висновки суду про задоволення позову або відмову в його задоволенні повністю чи частково, а у разі задоволення позову – також змісті способ захисту порушених прав та інтересів позивача [4, с. 304]. Такі вимоги покликані унеможливити ухвалення адміністративними судами необґрунтованих чи упереджених рішень.

Разом з тим, практика розгляду адміністративних справ в Україні засвідчує, що далеко не завжди згадані процесуальні «запобіжники» є достатніми для подолання традиційно притаманної адміністративному судочинству нерівності сторін. Як відзначають експерти, непоодинокими є випадки, коли суди фактично стають на бік суб'єкта владних повноважень, ігноруючи аргументи та доводи іншої сторони. Нерідко в таких справах судді відмовляються задовольняти клопотання позивача про витребування доказів, некритично сприймають докази, подані відповідачем, залишають без належної оцінки факти протиправної поведінки суб'єктів владних повноважень [15, с. 58]. Особливо показовими в цьому сенсі є результати розгляду адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. У більшості випадків позови громадян до цих органів або взагалі залишаються без задоволення, або підлягають лише частковому задоволенню [30].

Слід констатувати, що з початком широкомасштабного російського вторгнення у лютому 2022 року і запровадженням в Україні воєнного стану окреслена проблематика набула ще більшої гостроти та актуальності. В умовах

війни об'єктивно розширюються межі дискреційних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, підвищується ризик довільного застосування ними правових норм та зловживань. Як наслідок, все більше громадян та суб'єктів господарювання звертаються до адміністративних судів за захистом своїх прав від свавілля чиновників [5]. У цьому контексті вкрай важливо, щоб адміністративні суди не лише неухильно дотримувалися букви закону, але й керувалися принципом верховенства права, діяли незалежно та *politically unbiased*. На жаль, як свідчить судова практика останнього періоду, далеко не завжди ці засадничі вимоги дотримуються належним чином.

Так, наприклад, набули розголосу факти ухвалення окремими адміністративними судами відверто незаконних рішень про зміну керівників низки великих державних підприємств і господарських товариств з державною часткою понад 50% за позовами сумнівних *offshore companies* на підставі фіктивних корпоративних документів. Очевидно, що в цих випадках мало місце пряме порушення вимог законодавства, адже в силу прямої норми ч. 3 ст. 23 КАСУ юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи у спорах між суб'єктами господарювання з приводу укладення, зміни, розірвання і виконання господарських договорів. Попри це, внаслідок таких сумнівних судових рішень змінено керівництво стратегічно важливих для економіки та безпеки держави компаній, як-от Укртранснафта, Запорізький титано-магнієвий комбінат тощо. У ЗМІ ці випадки обгрунтовано пов'язують з впливом олігархічних груп, які в умовах війни намагаються перерозподілити під свій контроль найбільш ласі шматки державної власності [59]. Очевидно, що в таких резонансних справах адміністративні суди продемонстрували повну залежність від політичної кон'юнктури й фінансових інтересів зацікавлених сторін.

Ще одним яскравим прикладом неспроможності адміністративних судів ефективно протистояти протиправним діям суб'єктів владних повноважень в умовах воєнного стану стала практика розгляду справ щодо оскарження указів Президента України про накладення персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій). Зокрема, чимало шуму наробило

рішення одного зі столичних окружних адмінсудів, яким фактично скасовано указ глави держави про введення санкцій щодо одного з народних депутатів-колаборантів. Така ухвала суду викликала чимало запитань з огляду на її сумнівне правове обґрунтування та ознаки втручання в дискреційні повноваження Президента України як гаранта національної безпеки [24]. Ще в кількох подібних справах окремі судді під різними приводами уникали прийняття остаточних рішень, всіляко затягували їх розгляд. Безумовно, такі випадки аж ніяк не сприяють утвердженню авторитету адміністративної юстиції та підвищенню довіри суспільства до судової влади загалом.

Черговим викликом, який постав перед системою адміністративного судочинства України в умовах воєнного стану, є необхідність забезпечення його безперебійного та ефективного функціонування в надзвичайних умовах бойових дій і руйнування критичної інфраструктури. Йдеться передусім про підтримання фактичної працездатності судових установ, можливостей для проведення судових засідань, оперативного документообігу тощо. Як засвідчує досвід останнього року, попри пряму загрозу життю і здоров'ю суддів та працівників апарату судів в окремих регіонах, судовій системі в цілому вдається справлятися із цими викликами. Відповідно до ч. 1 ст. 64 Конституції України право на звернення до суду за захистом своїх прав і свобод належить до числа тих прав людини, які не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану. Тому адміністративні суди, як і суди інших юрисдикцій, розпочали свою роботу вже з перших днів війни у міру можливостей з урахуванням безпекової ситуації в конкретному регіоні. Впродовж 2022 року адміністративними судами розглянуто майже 280 тис. справ і матеріалів, що становить 85% від аналогічного показника 2021 року [42].

Звісно, забезпечення відправлення адміністративного судочинства в умовах війни вимагає від судів гнучкості, пошуку нестандартних рішень та підходів. Зокрема, надзвичайно важливу роль у цей період відіграють інструменти електронного судочинства – подання документів в електронній формі, участь сторін у засіданнях в режимі відеоконференції, надсилання

учасникам справи процесуальних документів в електронній формі тощо. Так, частка справ, розглянутих окружними адмінсудами з застосуванням систем відеоконференцзв'язку, у квітні-грудні 2022 року становила 76 %, тоді як у довоєнний період аналогічний показник становив лише близько 12-15% [66, с. 158]. Водночас практика воєнного періоду виявила і чимало проблем, які досі перешкоджають повноцінному використанню електронного формату в адмінпроцесі – недоліки в роботі Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, брак необхідного технічного обладнання у судах та учасників справи, відсутність стабільного інтернет-покриття в деяких регіонах тощо.

Значною мірою робота адміністративних судів у воєнний період ускладнюється у зв'язку з вимушеним переміщенням окремих судів із районів активних бойових дій до інших регіонів. Так, станом на кінець 2022 року через руйнування судових приміщень та інфраструктури 9 окружних адміністративних судів змушені були змінити своє місцезнаходження. Ще 4 окружних адмінсуди, територія юрисдикції яких була тимчасово окупована російськими військами, призупинили свою діяльність на невизначений термін [18]. У таких обставинах особливої ваги набуває оперативне та зважене вирішення низки організаційних питань – визначення тимчасового місця розташування переміщених судів, перерозподіл штатної чисельності суддів та працівників апарату, передача судових справ і матеріалів на розгляд іншим адміністративним судам тощо. На жаль, практика засвідчує, що ці питання не завжди вирішуються швидко та оптимально, що може негативно позначатися на доступності адміністративного судочинства для громадян окремих територій.

Окремо слід зауважити, що умови воєнного стану поставили на порядок денний також питання щодо необхідності перегляду деяких усталених підходів до регулювання процедур адміністративного судочинства. Наприклад, виявилось, що надмірно формалізовані правила щодо визначення та підтвердження процесуальної дієздатності сторін нерідко стають перепорою для захисту прав громадян, які через бойові дії втратили документи, що посвідчують

їх особу. Неоднозначною є практика застосування приписів процесуального законодавства щодо наслідків повторної неявки в судове засідання належним чином повідомленого відповідача, враховуючи поширеність випадків ускладнення з комунікацією та доступом до правосуддя через руйнування інфраструктури. Так само потребують додаткового врегулювання в умовах воєнного стану деякі аспекти, пов'язані з виконанням рішень адміністративних судів про стягнення коштів, примусове відчуження майна в суспільних інтересах, заборону чи припинення певної діяльності тощо [21, с. 130]. Очевидно, що пошук оптимального балансу між необхідністю оперативного та ефективного судового захисту прав громадян і суб'єктів господарювання, з одного боку, та реаліями та обмеженими можливостями воєнного часу, з іншого, стане пріоритетним завданням судової влади та законодавця у найближчій перспективі.

Підсумовуючи, слід зазначити, що система адміністративного судочинства України функціонує у вкрай складних і суперечливих умовах. З одного боку, в силу публічно-правового характеру спорів, які становлять предмет адміністративної юрисдикції, на адміністративні суди покладається особлива відповідальність за утвердження принципу верховенства права у відносинах між владою та громадянином. Саме адміністративна юстиція, як «спеціалізований конституційний інструмент обмеження надмірного втручання держави в громадянське суспільство» [17, с. 29], має виступати ключовим запобіжником проти зловживання владою та гарантією дотримання прав та свобод людини з боку суб'єктів владних повноважень. З іншого ж боку, практика красномовно свідчить, що адміністративні суди далеко не завжди спроможні ефективно виконувати це завдання як через низку об'єктивних (перевантаженість справами, брак ресурсів, прогалини в законодавстві), так і суб'єктивних (політична заангажованість, корупційні ризики, недостатній фаховий рівень суддів) чинників.

Із початком повномасштабної збройної агресії РФ і запровадженням воєнного стану згадані проблеми лише загострилися. Розширення дискреційних

повноважень державних органів в умовах війни та особливого правового режиму цілком закономірно призвело до зростання кількості позовів проти рішень, дій та бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Водночас окремі судові рішення продемонстрували вразливість адміністрації до політичних впливів і нездатність протистояти спробам олігархічних груп використовувати умови воєнного часу для перерозподілу сфер впливу в економіці. Крім цього, через фізичне знищення та пошкодження судової інфраструктури серйозним викликом стало елементарне забезпечення фізичного доступу громадян до суду. Хоча завдяки організаційним зусиллям судової влади та застосуванню технологій електронного судочинства вдалося в цілому забезпечити безперебійність роботи адміністративних судів, очевидно, що питання оптимального пристосування правил адміністративного процесу до реалій війни потребуватиме подальшого законодавчого врегулювання. Для узагальнення викладеного наведемо підсумкову таблицю (Таблиця 2.3.).

Таблиця 2.3 – Основні особливості адміністративного судочинства, виклики та проблеми, які постали перед адміністративними судами в умовах воєнного стану

Особливості адмінсудочинства	Виклики в умовах війни	Пріоритетні заходи реагування
Превалювання принципу офіційності над змагальністю	Зростання кількості позовів проти неправомірних дій публічної адміністрації	Посилення інституційної незалежності та професіоналізму адміністративних судів
Презумпція вини суб'єкта владних повноважень	Загроза політично вмотивованих і замовних судових рішень	Удосконалення законодавства в частині конкретизації дискреційних повноважень органів влади
Підвищені вимоги до обґрунтованості та вмотивованості судових рішень	Фізичне руйнування судової інфраструктури та міграція суддівських кадрів	Розвиток електронних форм адмінсудочинства та комунікації з учасниками справи

**Джерело: розробка автора.*

Отже, у якості робочого висновка зазначимо, що процесуальні особливості розгляду справ адміністративними судами (такі як домінування принципу

офіційності над диспозитивністю, презумпція протиправності рішень/дій/бездіяльності суб'єктів владних повноважень, посилені вимоги до умотивованості та обґрунтованості судових рішень тощо) покликані забезпечити ефективний захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у публічно-правових відносинах, нівелювати традиційні переваги та владний ресурс держави як потужнішої сторони цих відносин. Разом з тим, як показує практика, ці особливості не завжди є достатнім запобіжником від надмірної залежності адміністративних судів від впливу політичних еліт та олігархічних груп, що має наслідком ухвалення необ'єктивних і неправосудних рішень. Відтак, забезпечення реальної незалежності, політичної нейтральності та фахової спроможності суддівського корпусу залишається однією з ключових передумов ефективності вітчизняної системи адміністративної юстиції.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

3.1 Удосконалення моделі системи адміністративних судів через посилення публічно-управлінського «фокусу»

Сучасна система адміністративних судів в Україні є важливим інституційним елементом механізму стримувань і противаг у відносинах між державою та громадянським суспільством. Її призначення полягає у забезпеченні ефективного судового контролю за діяльністю органів публічної адміністрації та захисті прав і свобод людини від свавілля чиновників. Втім, існуюча модель організації адміністративного судочинства має низку недоліків, усунення яких потребує комплексного вдосконалення з урахуванням кращих світових практик та національного контексту.

Ключовим напрямом подальшого розвитку вітчизняних адміністративних судів має стати посилення їх публічно-управлінського «фокусу». Йдеться про те, щоб у центрі уваги адміністративної юстиції перебували саме спори, які виникають із владно-управлінських правовідносин, де однією зі сторін обов'язково є суб'єкт владних повноважень. Такий підхід повністю корелюється із суспільним призначенням адміністративного судочинства і дозволяє чіткіше окреслити його предметну спеціалізацію.

Основна суть «публічно-управлінського фокусу»:

1. Чітке окреслення адміністративної юрисдикції лише справами, що виникають із публічно-владної діяльності органів держави (управлінські функції, адмінпослуги тощо). Усунення невластивих категорій спорів.
2. Децентралізація системи через надання місцевим судам повноважень з розгляду публічно-правових спорів. Це забезпечить територіальну

наближеність правосуддя до людей і врахування локальної специфіки публічного адміністрування.

3. Застосування процесуальних «фільтрів» для розвантаження судів від безумовно малозначних справ і стимулювання альтернативних способів вирішення спорів з державою (адміністративне оскарження, медіація тощо).

4. Посилення ролі прецедентних рішень у соціально значущих справах публічно-управлінського характеру задля формування єдиної та послідовної судової практики. Це також сприятиме оптимізації розгляду великої кількості однотипних справ.

5. Кінцева мета – утвердження адміністративної юстиції в її класичному розумінні як ефективного і доступного інструменту контролю суспільства за законністю функціонування публічної адміністрації. При цьому фокус – саме на управлінській діяльності держави, а не будь-яких публічно-правових спорах.

На жаль, на сьогодні юрисдикційні межі адміністративних судів залишаються доволі розмитими, охоплюючи цілу низку справ, які за своєю природою тяжіють скоріше до господарської чи цивільної юрисдикції. Наприклад, в порядку адміністративного судочинства розглядаються справи у так званих «інвестиційних спорах» між суб'єктами господарювання та органами держави/місцевого самоврядування. Також адміністративні суди вирішують спори між учасниками публічних закупівель або щодо проведення аукціонів з продажу об'єктів приватизації. Більшість експертів погоджуються, що розгляд цих категорій справ, по суті, господарсько-правових, в порядку адміністративного судочинства є нелогічним і лише розпорошує обмежені ресурси адміністративної юстиції [1, с. 162].

Іншою стороною цієї проблеми є фактичне виведення з-під юрисдикції адміністративних судів деяких безумовно публічно-правових спорів. Так, неодноразово зазнавали критики положення процесуального законодавства щодо розгляду спорів з приводу призначення, проходження та звільнення з публічної служби не адміністративними, а загальними судами за правилами

цивільного судочинства. Багато запитань викликають і законодавчі норми, які дозволяють учасникам виборчого процесу оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій до судів загальної юрисдикції. Адже такі спори є класично адміністративними за своєю правовою природою, оскільки стосуються саме відносин між приватними особами та суб'єктами владних повноважень, якими є виборчі комісії.

Усунення цих дисбалансів, чітке розмежування юрисдикційної компетенції адміністративних та інших судів дозволить не лише зменшити навантаження на суддівський корпус, але й посилити інституційну спроможність адміністративної юстиції. Концентрація зусиль адміністративних судів саме на справах, які впливають із управлінських та публічно-сервісних відносин за участю органів влади, має підвищити якість та оперативність судового розгляду. Судді зможуть напрацьовувати сталу практику вирішення однотипних спорів, глибше опановувати специфіку окремих сфер публічного адміністрування – податкової, митної, антимонопольної, екологічної тощо. Також більш чітке окреслення предмета адміністративної юрисдикції полегшить громадянам розуміння того, до якого суду слід звертатися за захистом своїх прав у конфліктах із державою.

Поряд із оптимізацією юрисдикції, важливим напрямом удосконалення інституційної моделі вітчизняного адмінсудочинства має стати децентралізація системи адміністративних судів. Зараз в Україні діє трирівнева система адміністративної юстиції, яка включає місцеві окружні адміністративні суди як суди першої інстанції, апеляційні адміністративні суди та Верховний Суд як суд касаційної інстанції. На перший погляд така модель видається цілком логічною і збалансованою.

Водночас, як відзначають експерти, надмірна централізація системи адміністративних судів має низку вад. Зокрема, територіальна віддаленість окружних адмінсудів від місць проживання більшості громадян істотно ускладнює їх фізичний доступ до правосуддя. Для прикладу, юрисдикція одного окружного адміністративного суду може охоплювати від 4 до 7 районів із

загальною чисельністю населення в понад мільйон осіб [43, с. 22]. Тож мешканцям віддалених населених пунктів, аби потрапити на судові засідання, нерідко доводиться долати понад сотню кілометрів в один бік, що пов'язано зі значними витратами часу та коштів. Особливо гостро ця проблема постає в сучасних умовах, коли внаслідок бойових дій чимало шляхів сполучення є заблокованими або небезпечними.

Ще одним аргументом на користь децентралізації системи адмінсудів є потреба наблизити суд до особливостей конкретного локального контексту. Адже управлінські практики та пов'язані з ними проблеми можуть доволі сильно варіюватися навіть у сусідніх регіонах – в залежності від щільності населення, промислової спеціалізації, екологічної ситуації, етнонаціонального складу громад тощо. Тож важливо, щоб судді адміністративних судів не лише знали «букву закону», але й розуміли місцеву специфіку. Це цілком можливо, якщо судді адмінсудів живуть і працюють у тій самій громаді, що й сторони в справі. Натомість суддям окружних судів, територіальна юрисдикція яких охоплює 7-8 районів, об'єктивно складніше в рівній мірі орієнтуватися в усіх нюансах локального контексту.

З урахуванням вищенаведеного, слушною виглядає ідея законодавчого закріплення за місцевими загальними судами функцій адміністративних судів першої інстанції. Тобто, замість величезних за розмірами територіальної юрисдикції окружних адмінсудів право розглядати адміністративні справи як суди першої інстанції могли б отримати районні, міські, міськрайонні суди в межах відповідної територіальної громади. Апеляційний перегляд рішень у таких справах здійснювався б апеляційними адміністративними судами в існуючому форматі. При цьому можливим є варіант створення спеціалізованих судових палат з розгляду адміністративних справ у структурі апеляційних судів загальної юрисдикції. Це дозволить зменшити видатки на утримання окремих апеляційних адміністративних судів і посилити кадровий потенціал апеляційної інстанції [24, с. 74].

Звісно, реалізація такого підходу вимагає чимало зусиль – внесення змін

до Конституції та профільного законодавства, перегляду штатної чисельності суддів та працівників апарату судів, вирішення низки організаційних та матеріально-технічних питань, подолання ймовірного спротиву суддівського співтовариства. Однак, переваги децентралізованої моделі адміністративної юстиції – територіальна наближеність до людей, урахування регіональної специфіки, економія бюджетних ресурсів – безумовно того варті. Недарма схожі моделі успішно функціонують у багатьох країнах Європи, зокрема в Німеччині, Австрії, Швеції, Естонії [61, 40].

Поряд із структурною оптимізацією, додаткової уваги потребує проблематика надмірної завантаженості та затягування строків розгляду справ в адміністративних судах. Вже традиційними є нарікання громадян та представників бізнесу на те, що розгляд публічно-правових спорів в судовому порядку триває невиправдано довго (інколи роками!), процесуальні норми щодо строків розгляду виконуються де-факто не завжди, а нескінченне затягування слухань провокує зловживання та розчаровує людей у ефективності судового захисту. Так, за оцінками бізнес-асоціацій, в Україні середня тривалість розгляду адміністративної справи в судах трьох інстанцій може сягати 4-5 років, що ставить під сумнів чутливість адміністративного судочинства до реальних потреб суспільства [16, с. 133].

Така ситуація зумовлена комплексом причин, але однією з ключових є все ж таки надмірне перевантаження адміністративних судів великою кількістю справ, серед яких ледве частка є «малозначними» з точки зору ціни позову чи публічного інтересу. Скажімо, більше половини справ, які надходять до окружних адмінсудів, стосуються скасування штрафів за порушення правил дорожнього руху на суму до 500 грн. або ж нарахованих Пенсійним фондом пенсій, розмір яких є мізерним [7]. Багато часу в суддів відбирає розгляд та оформлення судового рішення у різноманітних спорах довкола публічних сервісів – ненадання чи неналежне надання адміністративних послуг, відмова у видачі ліцензій, сертифікатів, довідок тощо. При цьому кадровий ресурс вітчизняної системи адмінсудів залишається недостатнім – станом на початок

2023 року лише близько 75% штатних посад суддів окружних та апеляційних адміністративних судів були укомплектованими [28].

З цих міркувань надзвичайно важливо законодавчо запровадити дієві правові «фільтри», які б частково обмежували доступ до адміністративного судочинства у безумовно малозначних справах. Як варіант, можна розглянути підвищення мінімального розміру позовів, що підлягають розгляду адміністративними судами. Водночас необхідно передбачити альтернативні судовій формі способи вирішення певних категорій конфліктів між людиною та державою. Йдеться передусім про розширення практики досудового адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, створення спеціальних апеляційних комісій у системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, запровадження посередництва (медіації) у вирішенні адміністративно-правових спорів, укладення між їх сторонами погоджувальних договорів тощо.

Світовий досвід свідчить, що доволі перспективними інструментами оптимізації навантаження на адміністративні суди є й інститут «прецедентних рішень», і практика об'єднання великої кількості однотипних позовних заяв в одне провадження. Суть першого полягає в тому, що адміністративні суди розглядають тільки найбільш знакові і складні справи, які мають широке суспільне значення та створюють прецедент для вирішення аналогічних спорів у майбутньому. При цьому суди керуються не лише нормою закону, але й принципом «*stare decisis*» (англ. – стояти на вирішеному), тобто враховують правову позицію, викладену у подібних справах вищими інстанціями [9, с. 254]. Така практика дозволяє уникнути надлишкової множинності судових спорів із відносно однотипними обставинами.

Водночас об'єднання кількох однорідних позовів в одне провадження (частіше за ініціативи суду) дозволяє пропорційно зменшити час та зусилля, які витрачаються судами на розгляд майже ідентичних справ. Замість того, щоб слухати кілька десятків чи навіть сотень подібних позовів від різних осіб (наприклад, щодо незаконності постанов про порушення митних правил), суд

може розглянути типовий позов, а в подальшому посилається на це рішення в аналогічних справах. В Україні на рівні процесуального законодавства ці підходи наразі не імplementовані, що, безумовно, є значним резервом для покращення ефективності адміністративного судочинства.

Підсумовуючи викладене, наведемо підсумкову таблицю (таблиця 3.1.), у якій систематизуємо власні думки.

Таблиця 3.1 – Запропоновані напрями удосконалення моделі системи адміністративних судів України з акцентом на публічно-управлінській сфері

Напрямок удосконалення	Зміст пропозиції	Очікувані результати
1) Оптимізація юрисдикції адмінсудів	Вилучення з юрисдикції адмінсудів справ, що не мають публічно-правового характеру (інвестиційні, господарські спори тощо). Передача до юрисдикції адмінсудів спорів щодо проходження публічної служби, виборчого процесу тощо.	Зменшення навантаження на суддів, концентрація зусиль на ключових публічно-правових спорах, підвищення якості судових рішень. Зручність та зрозумілість системи судів для громадян.
2) Децентралізація системи адмінсудів	Надання місцевим загальним судам повноважень з розгляду адмінсправ по 1-й інстанції на рівні громад. Створення спеціалізованих адміністративних палат в апеляційних судах.	Територіальна наближеність адмінсудів до людей. Урахування місцевої специфіки. Економія ресурсів на окремі апеляційні адмінсуди.
3) Розвантаження адмінсудів через «фільтри» малозначних справ	Підвищення законодавчо встановленої «ціни» адміністративного позову. Впровадження альтернативних (досудових) способів вирішення спорів з державою (адміністративне оскарження, медіація тощо).	Зменшення кількості безумовно малозначних справ у судах. Покращення строків розгляду справ. Розвиток несудових інструментів правового захисту.
4) Запровадження інститутів прецедентних рішень та пілотних проваджень	Надання особливого статусу рішенням адмінсудів у соціально значущих чи найбільш резонансних справах. Уповноваження адмінсудів об'єднувати типові позови в одне провадження.	Мінімізація множинності однотипних адмінсправ, економія суддівських ресурсів. Покращення правової визначеності через формування єдиної судової практики.

**Джерело: розробка автора.*

3.2 Зміцнення спроможності адміністративних судів: кадровий та фінансовий аспекти крізь призму посилення публічно-управлінського «фокусу»

Ефективність виконання вітчизняними адміністративними судами їх суспільної місії прямо залежить від рівня їх інституційної спроможності. Остання, своєю чергою, має кілька ключових вимірів, але визначальними серед них, безумовно, є кадровий та фінансовий. Саме від професіоналізму суддівського корпусу та достатності ресурсного забезпечення залежить, чи зможуть адміністративні суди бути справжнім арбітром у відносинах між людиною та державою. В сучасних умовах проблематика зміцнення кадрового та фінансового потенціалу адміністративної юстиції набуває особливого звучання, адже пов'язана із необхідністю осучаснення усієї системи врядування та подолання низки глибоких деформацій у функціонуванні публічних інституцій.

Почнемо з кадрового аспекту. Слід визнати, що попри певні позитивні зрушення останніх років, вітчизняна система добору та кар'єрного просування суддів адміністративних судів досі не позбавлена низки хронічних вад. Чинні процедури все ще залишають широкі можливості для суб'єктивізму та політичних впливів на формування суддівського корпусу. Непоодинокими є випадки, коли на посади суддів потрапляють особи з сумнівними моральними якостями чи недостатнім професійним рівнем. Як наслідок – довіра суспільства до судової гілки влади в цілому залишається низькою. За даними соціологічних досліджень, лише близько 12% українців мають певний рівень довіри до судів [26, с. 29]. Очевидно, що без кардинального «перезавантаження» суддівського корпусу, передусім на основі принципів доброчесності, професійності та політичної нейтральності, годі й сподіватися на утвердження адміністративної юстиції як дієвого механізму захисту прав людини.

З цих позицій надзвичайно важливо концептуально переосмислити роль

Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) та Вищої ради правосуддя (ВРП) у кадровому забезпеченні адміністративних судів. Склад цих органів має формуватися за участі та під контролем громадськості – правозахисних організацій, незалежних експертів, академічної спільноти. Потрібно мінімізувати можливості політичної верхівки та суддівського істеблішменту впливати на добір членів ВККС та ВРП. Лише за таких умов можна розраховувати на неупередженість та об'єктивність їх роботи.

Не менш важливим є докорінний перегляд формату проведення конкурсних процедур на посади суддів адміністративних судів. Наріжним каменем відбору мають стати не формальні критерії на кшталт стажу роботи, а реальні професійні компетентності та морально-етичні якості кандидатів. Процедура оцінювання повинна включати комплексне тестування на знання матеріального і процесуального права, вміння аналітично мислити та ухвалювати зважені рішення, стресостійкість та доброчесність. Виключно важливо впровадити практику поглибленої психологічної діагностики кандидатів, а також перевірки їх на поліграфі. Лише ті, хто успішно пройде через це «сито», зможуть розраховувати на суддівську мантию.

При цьому повноваження ВККС мають бути суттєво переглянуті в бік розширення її дискреційних прав щодо оцінки кандидатів на відповідність критеріям доброчесності та професійності. ВККС має отримати реальні важелі відсіювання на конкурсах осіб із сумнівною репутацією, непрозорими статками, неналежною кваліфікацією. Також варто розширити повноваження ВККС в частині ініціювання дисциплінарних проваджень щодо чинних суддів у разі появи обґрунтованих сумнівів у їх доброчесності та професіоналізмі. Адже на сьогодні, за влучним висловом голови ВККС, «ми маємо справу з кадровим спамом у судовій системі», і без права ВККС оперативно реагувати на такі випадки, оздоровлення суддівського корпусу не відбудеться [33].

Безумовно, реалізація такого амбітного плану вимагатиме також серйозних змін у доборі членів самої ВККС. Наразі ця процедура є вкрай непрозорою і фактично узурпованою самими суддями. Міжнародні експерти неодноразово

наголошували, що потрібно радикально переглянути роль і повноваження органів суддівського самоврядування (З'їзду суддів України, Ради суддів тощо) у формуванні складу ВККС. Натомість варто посилити роль громадянського суспільства, зокрема впровадити практику обов'язкових публічних конкурсів із залученням правозахисників, науковців, міжнародних фахівців. Лише за таких умов ВККС зможе стати справді незалежним та професійним органом, здатним забезпечити якісне оновлення суддівського корпусу адміністративних судів.

Ще одним системним недоліком, який перешкоджає формуванню висококваліфікованого суддівського корпусу, фахівці називають відсутність налагодженої системи регулярного оцінювання та підвищення кваліфікації суддів адміністративних судів. На відміну від багатьох європейських країн, де діють потужні судові академії з розгалуженою мережею тренінгових центрів, в Україні ця сфера розвинена слабо. Національна школа суддів забезпечує переважно початкову підготовку кандидатів на посаду судді, а навчання для діючих суддів має фрагментарний і тематично дуже обмежений характер [39, с. 89]. В результаті судді не мають достатніх можливостей для вдосконалення своїх знань та навичок, знайомства з найкращими світовими практиками адміністративного судочинства. На цьому тлі цілком логічною виглядає ідея перетворення Національної школи суддів на повноцінну судову академію європейського зразка, орієнтовану передусім на забезпечення безперервної освіти суддів протягом усієї кар'єри.

При цьому вкрай важливо забезпечити практичне спрямування освітніх програм для суддів адміністративних судів. В епіцентрі уваги мають бути найбільш актуальні та резонансні категорії публічно-правових спорів, ефективні методики їх розгляду, унікальні практичні кейси, найкращий зарубіжний досвід. Сучасний суддя повинен бути не лише глибоким знавцем законодавства і судової практики, але й аналітиком, психологом, менеджером – тобто майстерно володіти цілим спектром компетентностей, необхідних для ухвалення справедливого рішення у нестандартних правових ситуаціях. Досягти цього можливо лише в форматі переважно інтерактивних, практично орієнтованих

тренінгів, які б моделювали реальні умови роботи адміністративних судів.

Безумовно, така масштабна «кадрова реформа» адміністративної юстиції вимагає не лише значних організаційних зусиль, але й серйозних фінансових ресурсів. Хронічне недофінансування судової гілки влади вже давно стало притчею во язицех і, на жаль, найгостріше відчувається саме на рівні адміністративних судів. За експертними оцінками, щороку недостатність коштів лише для Верховного Суду, який є найвищою судовою інстанцією в системі адміністративних судів, складає близько 600-800 млн. грн. [61]. В таких умовах годі й мріяти про нормальну модернізацію матеріально-технічної бази судів, запровадження новітніх інформаційних технологій, підвищення оплати праці суддів та працівників апарату.

Між тим, саме адекватне фінансове та матеріально-технічне забезпечення адміністративних судів є неодмінною запорукою їх спроможності ефективно виконувати свою суспільну місію. Йдеться не лише про елементарне задоволення поточних потреб судів (утримання приміщень, закупівля канцтоварів та оргтехніки, поштові витрати), але й про стратегічне інвестування у створення умов для якісного та оперативного розгляду публічно-правових спорів. Зокрема, вітчизняні адміністративні суди потребують масштабного оновлення парку комп'ютерної техніки, впровадження сучасних ІТ-систем електронного документообігу та кейс-менеджменту, налагодження стабільних каналів відеоконференцз'язку тощо. Не менш актуальним є облаштування судових приміщень з урахуванням потреб різних категорій відвідувачів (зручні зали очікування, дитячі кімнати, пандуси та ліфти для осіб з інвалідністю).

Очевидно, що забезпечити ці стандарти в умовах обмеженого бюджетного фінансування вкрай складно. Виходом із ситуації може стати більш гнучкий та диверсифікований механізм фінансового забезпечення адміністративних судів. Поряд із коштами державного бюджету (які мають гарантовано покривати принаймні захищені статті видатків), варто активніше залучати позабюджетні кошти у формі грантової допомоги, добровільних внесків фізичних та юридичних осіб, благодійних пожертв [47, с. 113]. Звісно, це потребуватиме

внесення змін до бюджетного законодавства, але загалом такий підхід дозволить суттєво розширити ресурсну базу адміністративного судочинства без надмірного навантаження на Державний бюджет України.

Ще одним перспективним напрямом оптимізації фінансового забезпечення адмінсудів є поступовий перехід від кошторисного принципу фінансування до збалансованої системи бюджетування, орієнтованої на результат. Суть цієї моделі полягає в тому, що обсяг фінансування того чи іншого адміністративного суду визначається з огляду на кількісні та якісні показники його роботи – динаміку розгляду справ, дотримання процесуальних строків, стан виконання судових рішень тощо [6, с. 70]. Такий підхід, з одного боку, стимулює адмінсуди до підвищення продуктивності праці, а з іншого – дозволяє більш справедливо розподіляти обмежені бюджетні ресурси з урахуванням реального навантаження на конкретні суди.

У контексті «публічно-управлінського фокусу» реформування адміністративної юстиції окремої уваги заслуговує проблематика матеріального забезпечення та соціального захисту суддів адміністративних судів. Важливо усвідомлювати, що специфіка публічно-правових спорів (масштабність рішень для великих груп населення, ризики політичної ангажованості) об'єктивно висуває підвищені вимоги до суддів адмінсудів в частині їх моральної стійкості та здатності протистояти корупційним спокусам. Досягнення цього неможливе без забезпечення суддям гідного рівня матеріального забезпечення, який би корелювався з їх високим статусом у суспільстві. На жаль, на сьогодні рівень суддівської винагороди в Україні залишає бажати кращого. Якщо у 2022 році середньомісячна зарплата судді окружного адміністративного суду становила близько 120 тис. грн., то з урахуванням інфляційних та девальваційних процесів реальна купівельна спроможність цих доходів знизилася щонайменше на 30-35% [65]. Це створює ризики відпливу найбільш кваліфікованих кадрів із системи адміністративного судочинства, а також підвищує корупційні ризики.

Вирішення цієї проблеми лежить у площині розробки збалансованої формули розрахунку посадових окладів суддів адміністративних судів з

урахуванням як реального економічного стану держави, так і високих антикорупційних стандартів. Одним із можливих орієнтирів тут може слугувати прив'язка базового посадового окладу судді до середньої зарплати в промисловому секторі з коефіцієнтом 5-7.

Наприклад, якщо в 2023 році середня зарплата в промисловості складатиме орієнтовно 25 тис. грн., то посадовий оклад судді окружного адмінсуду має бути в межах 125-175 тис. грн. на місяць.

Звісно, запровадження такого підходу вимагатиме серйозного перегляду видаткової частини Державного бюджету України (орієнтовно на 8-9 млрд. грн. щорічно), але без цього годі й сподіватися на реальну незалежність та ефективність адміністративних судів.

Поряд із гідною оплатою праці важливими складовими належного соціального захисту суддів мають стати:

- 1) безоплатне медичне страхування суддів та членів їх сімей;
- 2) надання службового житла на період перебування на посаді (для суддів апеляційних та касаційних судів);
- 3) державні гарантії особистої безпеки суддів та їхніх близьких родичів;
- 4) належне пенсійне забезпечення тощо. За оцінками фахівців, сукупні додаткові витрати на ці потреби складуть близько 1,5-2 млрд. грн. щорічно [29, с. 142].

Й хоча ця сума видається доволі значною, суспільна користь від запровадження повноцінного соціального пакету для суддів адміністративних судів незрівнянно вища.

Адже він сприятиме залученню до лав адміністративної юстиції справді доброчесних та професійних кадрів, стимулюватиме суддів до підвищення продуктивності праці.

Для підбиття підсумків пропоную звернути увагу на таблицю 3.2.

Таблиця 3.2 – Ключові напрями та очікувані ефекти від зміцнення кадрового і фінансового потенціалу вітчизняних адміністративних судів у руслі посилення їх публічно-управлінського фокусу

Напрями реформування	Основні заходи	Очікувані ефекти
Удосконалення системи добору суддів	- Зменшення впливу політиків та суддівського самоврядування на формування ВККС та ВРП; - Посилення ролі громадськості у доборі членів ВККС; - Удосконалення конкурсних процедур на посади суддів (тестування професійних навичок, психологічна діагностика, поліграф); - Розширення повноважень ВККС щодо оцінки доброчесності кандидатів у судді.	- Покращення професійного рівня та доброчесності суддівського корпусу; - Утвердження незалежності ВККС та ВРП від політичних впливів; - Зростання довіри суспільства до адмінсудів; - Підвищення авторитету адміністрації як арбітра між людиною та державою.
Запровадження системи безперервної освіти суддів	- Перетворення Нацшколи суддів на повноцінну судову академію європейського зразка; - Розробка практично орієнтованих освітніх програм для суддів адмінсудів (тренінги, кейси, іноземний досвід); - Впровадження регулярного обов'язкового навчання для всіх без винятку суддів адмінсудів.	- Безперервне вдосконалення професійних навичок суддів; - Обмін кращими практиками розгляду публічно-правових спорів; - Осучаснення методик і підходів адмінсудочинства; - Покращення управлінських компетентностей суддівських кадрів.
Оптимізація механізмів фінансування адмінсудів	- Збалансоване поєднання коштів держбюджету з позабюджетними джерелами (гранти, добровільні внески, благодійництво); - Перехід від кошторисного фінансування до бюджетування, орієнтованого на результат; - Гарантування мінімально необхідного рівня фінансування захищених статей видатків адмінсудів.	- Диверсифікація ресурсної бази адмінсудочинства; - Встановлення чіткого зв'язку між якістю роботи суду та рівнем його фінансування; - Стимулювання адмінсудів до більш продуктивної та ефективної роботи; - Більш справедливий розподіл ресурсів між судами з урахуванням їх реального навантаження.
Посилення соціального захисту суддів	- Розробка нової формули суддівської винагороди з прив'язкою до середньої зарплати в промисловості; - Запровадження повноцінного соцпакету для суддів (медстрахування, житло, пенсія тощо); - Посилення державних гарантій особистої безпеки суддів та їх близьких.	- Підвищення престижності суддівської професії; - Мінімізація корупційних ризиків у судовій системі; - Залучення професійних кадрів до адміністрації; - Зростання мотивації суддів до підвищення продуктивності праці.

**Джерело: розробка автора.*

І насамкінець, ризикну сформулювати два ключові висновки, які впливають із усього вищевикладеного:

1. Успішне реформування вітчизняної системи адміністративної юстиції з посиленням її публічно-управлінського фокусу критично залежить від спроможності держави та суспільства забезпечити адміністративні суди висококваліфікованими, добросовісними і належним чином мотивованими суддівськими кадрами. Без формування нової генерації суддів, вільних від політичних впливів та корупційних спокус, годі й сподіватися на утвердження адміністративних судів як неупередженого і справедливого арбітра у відносинах між владою та громадянином. Досягнення цієї амбітної мети вимагає радикального перезавантаження чинних підходів як до добору суддів адмінсудів із залученням громадськості на всіх етапах, так і до їх безперервної професійної освіти з акцентом на прикладну складову та кращий світовий досвід.

2. Не менш важливою передумовою для зміцнення інституційного потенціалу адміністративного судочинства є забезпечення адекватного рівня фінансування та матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів ключовим пріоритетом державної політики у цій сфері має стати розробка гнучких і диверсифікованих механізмів наповнення ресурсної бази адмінюстиції: із залученням позабюджетних коштів, переходом до результат-орієнтованих підходів бюджетування, гарантуванням соціального захисту суддів. Лише за таких умов вітчизняні адміністративні суди зможуть повною мірою стати надійним гарантом дотримання конституційного принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність.

ВИСНОВКИ

Проведені вище дослідження дозволяють зробити такі агреговані висновки.

1. За підсумками параграфу 1.1. можна сказати, що сутність, завдання та принципи адміністративного судочинства є тією відправною точкою, без усвідомлення якої неможливо вибудувати ефективну й справедливую систему вирішення публічно-правових спорів. Попри універсальність фундаментальних засад адмініюстиції (верховенство права, рівність, змагальність тощо), кожна держава прагне адаптувати їх до своїх правових традицій та інституційного контексту. Український досвід демонструє, що цей процес відбувається непросто, з певними відхиленнями та непослідовністю. Викорінення рудиментів адміністративного командування, забезпечення реальної незалежності та підзвітності суддів, утвердження людиноцентричного підходу – ось ті першочергові завдання, від вирішення яких залежить успіх реформи адміністративного судочинства. Дороговказом на цьому шляху мають стати європейські стандарти справедливого правосуддя, сприйняті не лише на рівні законодавчих приписів, а й у правосвідомості суддів, державних службовців і громадян.

2. Попри масштабне реформування за останнє десятиріччя, організація адміністративного судочинства в Україні й досі перебуває в пошуку оптимальної моделі. Є чимало сильних сторін: розгалужена триланкова система адмінсудів, впровадження електронних сервісів, поступова уніфікація практики ВС. Водночас десятки локальних проблем: від браку кадрів і ресурсів до перевантаженості судів і нечіткості юрисдикцій – заважають ефективно захищати права людини у публічно-правовій сфері. Очевидно, що подолання цих викликів потребуватиме систематичної роботи як з боку законодавця (через вдосконалення процесуальних норм), так і самої судової влади (шляхом оптимізації управлінських процесів). Та головне – зберегти системний підхід, не

перетворюючи реформу на хаотичне «латання дірок».

3. Попри масштабне реформування впродовж останніх десятиліть, інституційна побудова системи адміністративних судів України все ще лишається неоптимальною. Кадровий дефіцит, проблеми доступності правосуддя, розпорошеність спеціалізації, надмірна централізація – це далеко не повний перелік викликів, які знижують ефективність адмініюстиції. Їх подолання вимагає комплексного підходу – від удосконалення процедур добору суддів до перегляду інстанційних і територіальних основ організації судів, від оптимізації розподілу справ до зміцнення фінансової і кадрової автономії. Та головне – усі ці зміни мають відштовхуватися від інтересів і потреб громадянина як головного бенефіціара адміністративного правосуддя.

4. За результатами параграфу 2.2. визначено, що система адміністративного судочинства в Україні стикається з цілою низкою серйозних викликів і проблем у сфері кадрового та матеріально-технічного забезпечення. На сьогодні понад чверть штатних посад суддів адміністративних судів залишаються вакантними, що значною мірою зумовлено недосконалістю і надмірною забюрократизованістю процедур добору суддів. Професійний рівень значної частини суддівського корпусу не відповідає сучасним вимогам, нерідкими є факти упередженості, залежності від політичного впливу та корумпованості окремих суддів. У сфері матеріально-технічного забезпечення хронічними проблемами є невідповідність приміщень судів елементарним вимогам комфортності й доступності, застарілість комп'ютерної техніки та програмного забезпечення, перебої з поштовим зв'язком, опаленням, водопостачанням. Через катастрофічний брак бюджетного фінансування матеріально-технічна база більшості адміністративних судів перебуває у незадовільному стані, що значно ускладнює їх роботу і негативно позначається на якості та оперативності розгляду адміністративних справ.

5. Умови воєнного стану стали серйозним випробуванням на міцність для адміністративного судочинства в Україні. Попри фактичне розширення сфери публічно-управлінських відносин і зумовлене цим зростання кількості

звернень до адміністративних судів, останні зіткнулися з цілою низкою об'єктивних викликів: від фізичного руйнування інфраструктури та вимушеної релокації судів до ускладнення комунікації з учасниками процесу через бойові дії. На порядку денному гостро постало питання пристосування законодавчих норм до реалій правосуддя в умовах війни, зокрема в частині особливостей звернення до суду, ідентифікації сторін, строків розгляду справ, порядку виконання судових рішень. Ключовим фактором, який дозволив адміністративним судам продовжувати роботу навіть в найскладніших умовах, став прискорений перехід до електронних форм судочинства та використання технологій віддаленої участі у процесі. Втім, очевидно, що послідовна цифрова трансформація адміністративної юстиції в Україні залишатиметься важливим пріоритетом і на післявоєнний період.

6. Удосконалення моделі вітчизняної системи адміністративних судів має орієнтуватися на посилення її функціональної спроможності в особливій сфері відносин між людиною і державою – публічно-управлінській. Адміністративна юстиція покликана забезпечити ефективний судовий контроль за законністю дій та рішень суб'єктів владних повноважень саме у площині здійснення ними управлінських функцій та надання адміністративних послуг населенню. Тому концептуальною основою подальшого реформування системи адмінсудів має стати чітке розмежування їх юрисдикції за критерієм публічно-правового характеру спору, децентралізація через передачу значної частини повноважень на рівень місцевих загальних судів, законодавче запровадження «фільтрів» і альтернатив судовому розгляду у відносно малозначних справах, а також посилення інституту прецедентних рішень з метою формування єдиної та послідовної судової практики.

7. Реалізація запропонованого публічно-управлінського «фокусу» в організації адміністративного судочинства відкриває чимало перспектив. По-перше, вона дозволить підвищити інституційну спроможність адміністративної юстиції саме у сфері контролю за діяльністю публічної адміністрації – через нарощування кадрового потенціалу, спеціалізацію суддів, економію

організаційних ресурсів. По-друге, наблизить адміністративне правосуддя до потреб конкретної територіальної громади та її мешканців, дозволить врахувати локальну специфіку публічно-управлінських відносин. По-третє, сприятиме зменшенню навантаження на суддівський корпус, відсіюванню завідомо безперспективних позовів, що позитивно вплине на строки та якість розгляду дійсно важливих справ. Нарешті, в стратегічному вимірі подібний підхід покликаний утвердити авторитет адміністративних судів як реального і доступного інструменту правового захисту громадян у їхніх відносинах із державою.

8. Критично важливо забезпечити комплексний підхід, який включатиме 1) радикальне реформування процедур добору суддів із залученням громадськості, переорієнтацією ВККС на оцінку доброчесності та професійності кандидатів; 2) запровадження системи безперервної практично орієнтованої освіти для суддів на базі потужної судової академії; 3) диверсифікацію джерел фінансування адмінсудів через залучення позабюджетних коштів, перехід до результат-орієнтованого бюджетування; 4) суттєве посилення соціальних гарантій для суддів шляхом підвищення винагород, надання повноцінного соцпакету, забезпечення особистої безпеки. Лише системна реалізація цих взаємопов'язаних кроків дозволить: а) сформувати якісно новий, професійний та морально стійкий корпус суддів, вільний від політичних впливів і корупційних ризиків; б) забезпечити безперервний професійний розвиток суддів з урахуванням викликів публічно-управлінської сфери; в) поліпшити фінансово-матеріальний стан адмінсудів без надмірного тягаря на держбюджет; г) підвищити незалежність, вмотивованість та продуктивність роботи суддів. У підсумку, це має кардинально посилити інституційну спроможність адміністративної юстиції як дієвого інструменту контролю громадянського суспільства над владою і утвердження відповідальності держави перед людиною.

ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ПОСИЛАННЯ

1. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних судів у системі правозахисних органів держави. *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* (Київ, 1-2 жовтня 2015 р.). Київ: Ваїте, 2015. С. 34-42.
2. Адміністративна процедура : навч. посіб. / Бойко І. В., Зима О. Т., Соловйова О. М.; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2020. 206 с.
3. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / Битяк Ю. П. та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2021. 250 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
5. Адміністративне судочинство : підручник / Ківалов С. В. та ін. ; за заг. ред. С. В. Ківалова. 3-тє вид., перероб. і допов. Одеса : Фенікс, 2021. 450 с.
6. Адміністративне судочинство в умовах війни: про що говорить статистика. URL: <http://surl.li/oebikl> (дата звернення: 09.11.2024).
7. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / кол. авт.; за заг. ред. О.М. Нечитайла. Київ : ВАІТЕ, 2021. 1088 с.
8. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / І. М. Балакаєва, І. В. Бойко, Я. С. Зелінська та ін.; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2016. 312 с.
9. Адміністративні суди в пошуках балансу людини і держави (інтерв'ю з М. Смоковичем). *Українське право*. 2021. URL: https://ukrainepravo.com/judicial_truth/divine_law/administrativni-sudy-u-poshukakh-balansu-lyudyny-i-derzhavy/ (дата звернення: 09.11.2024).
10. Аналіз судової практики Верховного Суду у спорах, що виникають у

сфері публічно-правових відносин : практичний посібник / Зуєвич Л. Л. та ін. ; за заг. ред. В. М. Бевзенка. Харків : Право, 2022. 336 с.

11. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2021 році / Верховний Суд. Київ, 2022. 60 с. URL: <http://surl.li/gisqnp> (дата звернення: 28.11.2024).

12. Бандурка О. О., Савчук К. О. Адміністративне судочинство України. Харків, 2018. 288 с.

13. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 206 с.

14. Бевзенко В. М. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник. Київ: ВАІТЕ, 2020. 570 с.

15. Бевзенко В.М. Реалії та перспективи адміністративного судочинства в Україні. *Право України*. 2022. № 3. С. 55-66.

16. Беззуб І. Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного судочинства в Україні. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 7 (192). С. 3-11.

17. Бойко І.В. Адміністративна юстиція у контексті судово-правової реформи в Україні. *Судово-юридична газета*. 23.03.2023. С. 28-31.

18. ВАСУ підбив підсумки роботи адміністративних судів за 2022 рік. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1404332/> (дата звернення: 09.11.2024).

19. Висновки і статистика діяльності Громадської Ради доброчесності (за 2021 рік) / ГРД. Київ, 2022. 35 с. URL: <https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2022/01/zvit-grd-2021.pdf> (дата звернення: 28.11.2024).

20. ВККСУ завершила співбесіди з кандидатами до місцевих судів та опрацьовує результати / Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 18.05.2021. URL: <http://surl.li/koхсbr> (дата звернення: 28.11.2024).

21. Голобутовський Р.З. Адміністративне судочинство в умовах воєнного стану: практичний аспект. *Юридичний бюлетень*. 2022. № 23. С. 127-133.

22. Городовенко В. В. Принцип забезпечення доступності правосуддя у практиці європейських судів. *Європейські та міжнародні підходи до захисту прав людини : матеріали регіон. наук.-практ. конф.*, 7 квіт. 2017 р. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2017. С. 154-162.
23. Городовенко В. В. Принципи судової влади : монографія. Харків: Право, 2012. 447 с.
24. Дайджест подій в Україні та навколо України від 16 лютого 2023 року. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news/top_news/231230.html (дата звернення: 09.06.2024).
25. Етичні та кваліфікаційні проблеми у процедурах відбору суддів в Україні / Фондація DEJURE. 11.10.2021. URL: <http://surl.li/sbeekc> (дата звернення: 28.11.2022).
26. Звіт за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової системи». Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. 2022. URL: <http://surl.li/syuaou> (дата звернення: 15.11.2024).
27. Зуєвич Л. До проблеми реалізації міжнародних стандартів у сфері доступу до правосуддя в адміністративному судочинстві України. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2021. Т. 8. С. 112–118.
28. Калашник О. А. Правовий статус місцевих загальних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Одеса, 2016. 234 с.
29. Квасневська Н. Д. Зарубіжний досвід забезпечення соціального захисту суддів. *Вісник пенсійного фонду України*. 2018. № 8. С. 136–144.
30. Київський окружний адміністративний суд звітує про діяльність у I півріччі 2022 року. URL: <https://koasu.gov.ua/koasuzvit2022-1/> (дата звернення: 09.11.2024).
31. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. 2-ге вид., доп. Київ: Юстініан, 2009. 976 с.
32. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. №

2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 09.06.2024).

33. Козяков С. Ми маємо справу з кадровим спамом у судовій системі. *Закон і Бізнес*. 20.02.2023. URL: <http://surl.li/jxctzg> (дата звернення: 15.11.2024).

34. Коломоець Т. О., Колпаков В. К. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. Київ : Істина, 2021. 528 с.

35. Комарова О.Д., Пасько В.А. Виклики у формуванні суддівського корпусу адміністративних судів України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. № 6. С. 115-121.

36. Конституція України : станом на 1 верес. 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків: Право, 2016. 82 с.

37. Кравчук В. Забезпечення судового захисту прав людини в умовах воєнного або надзвичайного стану в Україні. *Проблеми захисту прав людини в умовах надзвичайних ситуацій: матеріали міжнар. наук.-практ. онлайн конф.*, 12 листоп. 2021 р. Львів: ПП «Арал», 2021. С. 36-42.

38. Куйбіда Р. О. Реформування адміністративного судочинства в Україні: передумови, проблеми та перспективи. *Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України* / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. С. 441-523.

39. Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи : монографія. Київ : Атіка, 2022. 288 с.

40. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), Н. Б. Писаренко, В. К. Матвійчук та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

41. Недофінансування судової гілки влади у 2022 році склало понад 43%. *Закон і Бізнес*. 10.02.2023. URL: <https://zib.com.ua/ua/156454.html> (дата звернення: 01.09.2024).

42. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2022 році. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Osn-rokaznyku-2022.pdf (дата звернення: 09.06.2024).

43. Організація судових та правоохоронних органів : підручник / за ред. І. Є. Марочкина. Харків : Право, 2019. 504 с.
44. Осетинський А. Ю. Міжнародні стандарти організації адміністративної юстиції та їх втілення в національній практиці. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 3. С. 246-249. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2019/64.pdf (дата звернення: 28.11.2024).
45. Пархоменко П.І. Сучасні проблеми кадрового забезпечення адміністративних судів в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2022. № 4. С. 32-39.
46. Пасенюк О. М. Принцип верховенства права в адміністративному судочинстві. *Юридична Україна*. 2014. № 8. С. 58-64.
47. Петренко П. Д. Державна політика фінансового забезпечення судової влади: напрями удосконалення. Київ : НАДУ, 2020. 332 с.
48. Писаренко Н. Б. Принципи адміністративного судочинства та їх реалізація як гарантія права на справедливий суд. Харків: Право, 2019. 266 с.
49. Про державний бюджет України на 2022 рік : Закон України від 02.12.2021 № 1928-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text> (дата звернення: 28.11.2024).
50. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на забезпечення діяльності місцевих та апеляційних судів. Рішення Рахункової палати від 28.09.2021 № 23-5. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2021/23-5_2021/R_RP_23-5_2021.pdf (дата звернення: 05.11.2024).
51. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
52. Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі : Указ Президента України від 16.11.2004 № 1417/2004. URL: <http://surl.li/ngruuq> (дата звернення: 28.11.2024).
53. Рабінович П. М. Верховенство права як соціально-природний феномен (контури ідеалу). *Право України*. 2010. № 3. С. 4-11.

54. Рябченко Я. С. Принцип гласності в адміністративному судочинстві: теорія і практика реалізації: монографія. Харків: Юрайт, 2019. 338 с.
55. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади. *Проблеми судочинства*. 2005. № 3. С. 18-26.
56. Серьогіна Н.В. Організаційно-правові аспекти матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів в умовах судової реформи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. URL: http://www.lsej.org.ua/11_2021/42.pdf (дата звернення: 01.09.2024).
57. Смокович М. Адміністративна юстиція як доступний та ефективний інструмент захисту прав людини в Україні. *Право України*. 2019. № 5. С. 93-115.
58. Смокович М. І. Визначення юрисдикції та особливості провадження у справах про оскарження нормативно-правових актів: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 238 с.
59. Соломатіна Н. Судові баталії в умовах війни: чи дотримані стандарти правосуддя? URL: <https://socialdata.org.ua/sudovi-bataliyi-umovi-vijni/> (дата звернення: 09.06.2024).
60. Справа «Федіна проти України»: Рішення Європейського суду з прав людини від 02.09.2010, Заява № 17185/02.
61. Стефанчук склав кошторис для ефективної судової реформи. *Українська правда*. 03.11.2022. URL: <http://surl.li/waoosb> (дата звернення: 15.11.2024).
62. Ткачук О.С. Окремі аспекти протидії корупції у сфері матеріально-технічного забезпечення діяльності судів в Україні. *Право і безпека*. 2022. № 2. С. 46-51.
63. Ткачук О.С. Реформування судоустрою та судочинства в Україні: стан і виклики. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2020. Т. 27. № 3. С. 256-268.
64. Ульмер М., Бевзенко В. Доступ до правосуддя в адміністративних справах : правові позиції Верховного Суду та стандарти Ради Європи. Київ : Москаленко О. М., 2021. 238 с.

65. Федорко О. О. Бюджетне фінансування судів в Україні: практика та проблематика. *Вісник господарського судочинства*. 2023. № 1. С. 63–75.
66. Хлібороб Н.Є. Цифровізація адміністративного судочинства в період воєнного стану в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 157-160.
67. Черняхович І. Проблемні питання розмежування юрисдикцій між адміністративними і господарськими судами. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 4. С. 159-164.
68. Case of Kreuz v. Poland: Judgment of the European Court of Human Rights from 19 June 2001, Application No. 28249/95.
69. European judicial systems. Efficiency and quality of justice / CEPEJ STUDIES No. 34. 2022 Edition (2020 data). URL: <https://rm.coe.int/rapport-evaluation-partie-1-english/16809fc058> (last accessed: 28.11.2024).
70. Judicial control of administrative acts : SIGMA Paper No. 61 / Prepared by M. Kuijer. Paris : OECD Publishing, 2021. 71 p. URL: <https://doi.org/10.1787/23a977df-en> (last accessed: 28.11.2024).
71. Orioux M. *Théorie générale de l'État*. Paris: Librairie Félix Alcan, 1921.