

І. Чуприна]. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 104 с.

5. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року. ВВР. 2014. № 49. Ст. 2505-6 (з наступними змінами та доповненнями).
6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. М.І. Харонюк. К.: Ваіте, 2018. 472 с.
7. Коломоєць Т.О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за законодавством України: науково-практичний нарис. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 40 с.

УДК 342.2:340.114(477)

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2018-4-04>

### **Перспективи подальшого розвитку в Україні інститутів державної служби та адміністративної юстиції**

**Курінний Є.В.**

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66 м. Запоріжжя, Україна  
AnastasiaEland@gmail.com*

**Ключові слова:** *державна адміністративна публічна адміністративне правові адміністративно-правові потреби, забезпечення суспільних потреб*      *служба, підходу адміністративно-правового забезпечення подальшого розвитку інститутів державної служби та адміністративної юстиції. Розглядаються питання основних напрямків судочинства, вдосконалення зазначених правих інститутів. Пропонується оригінальний варіант реформування державної служби та адміністративної юстиції в Україні за допомогою такої нової правової категорії як правові потреби.*

*Надійшло до редколегії:*

*10.12.2018*

*Прийнято до друку: 12.02.2019*

### **Prospects for the development of institutes of civil service and administrative justice in Ukraine**

**Kurinni Yе.V.**

*Zaporizhzhia National University, 66, Zhukovskiy str., Zaporizhzhia, Ukraine  
AnastasiaEland@gmail.com*

**Key words:** *The article is devoted to the topical issue – formation of a new civil service, administrative justice, approach to administrative and legal support to the further public service, administrative development of the institutes of civil service and administrative procedure, legal needs, justice. In particular, it is stressed that the domestic government administrative and legal needs, machine needs immediate improving taking into account incidence of mechanism of legal support of corruption in Ukraine, an unpromising situation of implementation of social needs..*      *the functions and tasks entrusted to the state and self-governing authorities.*

The theoretical basis and the legal tool for appropriate transformations should be scientific developments and legal norms that make up the content of the legal institutions like civil service and administrative justice.

Taking into account the unfavourable current social conditions in which the above legal institutions function (the conditions of an oligarchic and monopoly state), the common facts of the betrayal of public (state) interests for private-clan interests in the work of the government apparatus, it is proposed to carry out reforming of the above-mentioned institutions by virtue of a new legal category like legal needs covering objectively existing social needs, which are regulated or have to be regulated by legal norms.

In order to achieve positive results in the processes of further development of legal institutes of civil service and administrative justice in Ukraine, it is essential to form and implement three groups of constitutional legal needs – general organizational (they are fixed in a general act which regulatory consolidates the foundations of the civilization paradigm and a relevant direction of development), system-organizational legal (they compose the content of the Constitution or fundamental laws) and institutional and organizational (they are fixed in the relevant legislative acts).

Based on the priority, legal needs related to civil service and administrative justice are situated in the third group that is quite objectively because there is a high probability to repeat unfortunate mistakes of system reforming that have been being committed over the last 27 years without final definition and consolidation of a new Ukrainian civilization model, which should irrevocably substitute the current practice of an archaic, unpromising oligarchic scheme borrowed from the former metropolis and without a clear determination of the optimal form of the state for Ukraine.

Ставлення до чиновництва в Україні та будь-якому пострадянському державному утворенні з боку звичайних, не наділених владою громадян у переважній більшості випадків не можна назвати доброзичливим та позитивним. «Чинуша» або «бюрократ» - це нам'якіші, майже безобразливі оціночні займенники, які першими виникають у нас, навіть після нетривалого спілкування з обвітреною бронзовим пилом посадовою особою. Зверхність і холодна байдужість – ось ті майже затавровані ознаки, які успадкувала значна частина українського чиновництва з глибин радянських та царських часів, для якої на першому місці був й залишається власний, насамперед переважно матеріальний інтерес.

Історія успіху конкретної держави в значній мірі залежить від того, як професійно та потужно працює її апарат. У цьому випадку відносини, що

виникають під час реалізації державними службовцями покладених на них повноважень, генерують своєрідну владну енергію, яка забезпечує безперервне функціонування складного механізму держави, спрямованого на повну та своєчасну реалізацію численних і різноманітних суспільних потреб, що актуалізуються у державі на конкретному етапі її існування. Тобто, в успішній країні чиновництво (окрім поодиноких винятків) працює на загальне національне благо, яке складається з втілених у життя публічних інтересів, що є похідними від об'єктивно існуючих суспільних потреб.

В країнах «невдахах» або таких «які не відбулися» (failed states) ситуація протилежна – значна частина бюрократії використовує надані владні повноваження у своїх інтересах. Державний механізм працює з численними збоями бо знесилений іржею корупції, розповсюдження якої набуло

масштабів соціальної епідемії, така країна як правило знаходиться у стані перманентної системної кризи, що охоплює усі життєво важливі сфери – політичну, економічну, соціально-культурну. Проблемна держава, поступово втрачаючи свій політичний, економічний, людський потенціал, з суб'єкта міжнародного права перетворюється у відповідний об'єкт – легку здобич для територіальної, економічної або політичної експансії.

Нажаль, з перелічених ознак «держави-невдахи», більшість можна використати для характеристики сучасної України. Такий невтішний стан, спонукає до вироблення ефективних заходів щодо своєчасного виходу з цієї загрозливої для суспільства та держави ситуації. Для формування та закріплення згаданих антикризових кроків має бути використаний різноманітний нормативно-правовий інструментарій усіх, насамперед фундаментальних галузей вітчизняного права. Потрібно не тільки підготувати необхідну та достатню законодавчу базу невідкладних соціальних змін, а й визначити систему найнагальніших, першочергових суспільних потреб, які підлягають реалізації та виробити оптимальний алгоритм їх втілення у життя.

Правовою основою відповідного правового арсеналу, норми та інститути якого мають забезпечувати безпосереднє успішне реформування роботи владно-управлінських структур було й залишається українське адміністративне право. Це твердження є майже аксіомним, зважаючи на ті значні обсяги його об'єкта, предмета та різноманіття матеріальних, процесуальних, регулятивних та охоронних норм, що використовуються під час реалізації відповідних груп адміністративно-правових відносин.

Безпосередньо з організацією та функціонуванням державно-владного апарату пов'язані такі інститути адміністративного права, як інститут державної служби та інститут адміністративної юстиції.

Питання, що стосуються належної роботи державно-владного апарату, зменшення серед його представників зловживань, корупційних проявів та інших порушень законодавства, а також захисту порушених прав громадян засобами адміністративної юстиції залишаються у центрі уваги значної частини вітчизняних та зарубіжних учених адміністративістів. Нажаль, численні теоретичні нароби у зазначених сферах не набули своєї відповідної затребуваності, з причин як відсутності ефективних зворотніх зв'язків між науковою теорією та повсякденною практикою, так й браком комплексних, системних поглядів щодо розв'язання окреслених вище наукових проблем.

Тому основною метою цієї праці є формування на основі вивчення існуючих науково-правових та соціальних процесів в Україні нового підходу адміністративно-правового забезпечення подальшого розвитку інститутів державної служби та адміністративної юстиції.

На початку викладення основного матеріалу даної статті, слід наголосити, що інститутам адміністративного права, як цій галузі взагалі, притаманні такі ознаки як масштабність, динамізм та мобільність, що провокує нестабільність законодавчої регламентації – необхідності вчасного реагування на постійні зміни у різноманітних сферах соціального життя конкретної держави.

Крім того, адміністративно-правові норми та його інститути являють собою найбільш інкорпорований у державно-владні процеси правовий інструментарій, що гарантує обопільний вплив та взаємозв'язок між відповідно існуючими науково-теоретичними поглядами та соціальними практиками конкретної країни. Щоб зазначені зворотні зв'язки не носили формальний характер, а постійно працювали та зміцнювалися, потрібна зацікавленість у них, також потрібна ефективна соціальна модель (парадигма), яка стимулювала б їх існування та розвиток.

З дотриманням такого простого на перший погляд правила, мають відбуватися численні заходи з реформування соціально-політичного життя нашої держави, зокрема й відносин державної служби.

В академічному курсі адміністративного права України наголошується, що державна служба – один з видів суспільно корисної діяльності, зміст якої полягає у виконанні завдань і функцій держави відповідно до обсягу компетенції відповідного органу державної влади. Державна служба є організаційно-правовим явищем зі своїм характерним змістом та особливостями.

В усіх випадках службова діяльність пов'язана з трьома елементами:

1) запровадження служби (встановлення посад, їх кількості), правовим врегулюванням порядку проходження тощо;

2) організацією виконання повноважень, здійснення управління відповідними об'єктами;

3) вирішення внутрішньоорганізаційних питань службової діяльності в певному органі чи організації (взаємовідносини між структурними підрозділами та службовцями відповідного органу).

Сукупність взаємопов'язаних правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері державної служби, становлять комплексний правовий інститут, до якого входять: норми конституційного права, якими встановлюється право на державну службу; норми фінансового права, що регулюють фінансування державної служби тощо; а також норми деяких інших галузей права – екологічного, трудового, земельного та ін.

Норми адміністративного права в цьому інституті становлять основну частину. Ними регулюються найважливіші елементи державної служби: правовий статус державного службовця та посадової особи; вимоги до державних службовців; порядок проходження державної служби;

адміністративна і дисциплінарна відповідальність державних службовців та ін. [1, с.309-310].

В умовах інтенсифікації заходів спрямованих на децентралізацію та подальше становлення місцевого самоврядування в Україні, існує реальна перспектива поступової трансформації інституту державної служби в інститут публічної служби.

Зазначене перетворення не може бути автоматичним з огляду на особливості організації та здійснення служби в державному апараті та органах місцевого самоврядування (недаремно в нашій державі прийняті та залишаються чинними два Закони України відповідно «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»).

Першою проблемою на шляху подальшого становлення такого нового інституту як публічна служба є чітке визначення її меж.

Як свідчать навчальні та наукові правові джерела існують щонайменше два підходи щодо окреслення сучасного змісту (меж) публічної служби – інституціональний та функціональний. Перший (інституціональний) аспект передбачає, що публічна служба, в найширшому розумінні, може здійснюватись працівниками усіх організацій публічного сектору: органами державної влади (тобто не лише виконавчої, а й законодавчої та судової); державними підприємствами та установами; органами місцевого самоврядування; комунальними підприємствами та установами. Другий (функціональний) аспект закріплює широке сприйняття публічної служби, з огляду на те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах не лише виконуються органами та організаціями публічного сектору (державного та муніципального), а й делегуються громадським і навіть приватним структурам [2].

Я підтримую позицію тих колег, які стверджують, що найбільш раціональним є інституціональний підхід,

який обмежує сферу публічної служби рамками діяльності владних суб'єктів. Крім того, на користь цього варіанта можна використати такі аргументи, як найбільша відповідність його об'єктивним реаліям, що склалися у нашій сучасній країні, зокрема – незавершеність процесів децентралізації, фактична відсутність в Україні розвинутих інститутів громадянського суспільства, та недостатньо високі рівні загальної та правової культури та свідомості значної частини громадян нашої країни, також не слід забувати нову редакцію Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАСУ), норми якого не передбачають захист від суб'єктів невладних повноважень.

Крім того, безпроблемному становленню нового інституту публічної служби, не сприяють об'єктивні реалії сучасного українського буття, насамперед це широке розповсюдження корупції, за показником сприйняття якої наша держава за підсумками 2017 року набрала 30 балів і перебуває на 130 місці (зі 180 країн світу) [3].

З інститутом державної служби тісно пов'язаний інший інститут адміністративного права – адміністративна юстиція, який покликаний у встановленому законодавством порядку забезпечити належний рівень законності у діяльності владно-державного апарату, шляхом розв'язання публічно-правових спорів, зумовлених управлінською (адміністративною) діяльністю владних суб'єктів. Саме цим і пояснюється, чому даний вид юстиції зветься адміністративною [1, с.394].

В умовах незалежної України перші 14 років регулювання відносин адміністративної юстиції були регламентовані цивільно-процесуальними нормами, зокрема, з 31 жовтня 1995 року статтями глави 31-А ЦПК України «Скарги громадян на рішення або бездіяльність державних органів, юридичних осіб у сфері управлінської діяльності», тобто

здійснювалося судами загальної юрисдикції при використанні цивільно-процесуальної форми скарг на відповідні дії чиновництва.

З 1 вересня 2005 року, після набуття чинності першої редакції КАСУ, вітчизняний інститут адміністративної юстиції у межах нашої держави почав функціонувати у форматі моделі адміністративного судочинства, що аж ні як не позначилось на спорідненості згаданих вище інститутів бо: по-перше, представники відповідного суддівського корпусу є державними службовцями, тобто вони є суб'єктами відносин державної (публічної) служби (пункт 12 частини 3-тньої статті 3 Закону України «Про державну службу» [4]); по-друге, згідно частини першої статті 2 чинного КАСУ, 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 [5].

Тобто існує безпосередня залежність від сумлінної роботи суб'єктів владних повноважень та кількості звернень до адміністративних судів щодо вирішення ними спорів у сфері публічно-правових відносин. Чим якісніше та професійніше відповідні державні (комунальні) службовці будуть виконувати свої обов'язки, тим менше буде виникати обґрунтованих підстав до реалізації норм КАСУ, правда з огляду на значну численність згаданих вище звернень, нам ще далеко до подібної ідилії.

Понад 13-річний досвід функціонування чинної української моделі адміністративної юстиції, засвідчив про існування у ній низки недоліків як організаційного так й функціонального плану. Свідченням тому є минулорічне прийняття нової редакції КАСУ, що набрав чинності 15 грудня 2017 року. Крім того, негативно позначається на виконання функцій адміністративної юстиції значна завантаженість адміністративних судів

(наприклад, середнє навантаження на суддю Касаційного адміністративного суду – 2213 справ, на суддю Касаційного цивільного суду відповідно 1520 справ [6]), а також фактично штучно ускладнена доступність звернення до них, з боку значної кількості громадян з причини занадто високих ставок судового збору (серед десяти засад (принципів) адміністративного судочинства викладених у частині 3 статті 2 КАСУ [5], не зафіксовано такий важливий принцип як його доступність).

З метою суттєвого розвантаження роботи адміністративних судів, на мій погляд є цілком доречною пропозиція вивчення практики роботи відповідних судів у ФРН, де звернення до адміністративного суду можливе лише у тому випадку, якщо скарга особи була відхилена адміністративною інстанцією, вищою відносно тієї, що видала акт, який оскаржується [7, с. 186-187].

За час функціонування адміністративного судочинства в Україні накопичений певний, як негативний так й позитивний досвід. Майже кожен український президент намагався провести той чи інший варіант судової реформи, особливо у цьому плані є помітними «здобутки» попереднього керманіча держави, який керуючись власними політичними інтересами у 2010 році до мінімуму обмежив повноваження Верховного Суду України, зараз в Україні відбувається черговий етап судової реформи і не факт, що у наступного глави держави не сформується інакше бачення на вирішення цієї проблеми.

Така законодавча нестабільність, як правило негативно позначається на організації усієї судової влади взагалі та адміністративного судочинства зокрема. Також, й перманентність судових перетворень не викликає особливого схвалення серед громадян. Наприклад, за результатами загальнонаціонального опитування, проведеного фондом «Демократичні ініціативи» спільно з соціологічною службою Центру Разумкова у травні 2018 року, переважна

більшість громадян (73 % опитаних) вважають перебіг судової реформи неуспішним, як успішну її оцінили лише 10 % респондентів [6].

Як бачимо, накопичена практика функціонування таких інститутів як державна служба та адміністративна юстиція спонукає до подальшого їх організаційного та функціонального вдосконалення, зокрема покращення їх науково-теоретичного супроводження існуючим і новітнім арсеналом адміністративно-правового регулювання та забезпечення.

Використовуючи лише традиційний підхід адміністративно-правового регулювання відповідних відносин, ми фактично приречені на черговий захід на рейки зачарованого кола імітаційних, нічого не змінюючих, по суті косметичних, поверхових дій. Так, можна форсованими темпами формально замінити чинний інститут державної служби на інститут публічної служби, або спробувати розвантажити роботу адміністративних судів першої інстанції, шляхом запровадження обов'язкового попереднього розгляду скарги вищою владно-управлінською інстанцією, але чи може це позначитись на питому вагу приватного інтересу, що реально реалізується представниками вітчизняної бюрократії?

У разі задіяння новітнього інструментарію адміністративно-правового забезпечення об'єктивно існуючих суспільних потреб, у нас виникає можливість: а) визначити зміст публічного (суспільного, державного) інтересу; б) мотивацію дій (бездіяльності) службовця у конкретній життєвій ситуації під час реалізації ним відповідних повноважень; в) чітко визначити детермінаційний ланцюжок (механізм) ігнорування публічного інтересу з боку представників державно-владного апарату; г) запропонувати оптимальний алгоритм дій щодо локалізації та усунення згаданого вище ігнорування.

Наведений другий, нетрадиційний підхід, надасть процесам системного

реформування в Україні більшої послідовності та наукового креативу, допоможе чітко визначити перспективи подальшого розвитку ключових адміністративно-правових інститутів, зокрема – державної служби та адміністративної юстиції, бо в його основі буде використання такої принципово нової правової категорії як «правові потреби» (адміністративні правопотреби), зміст якої становлять ті об'єктивно існуючі суспільні потреби, втілення у життя яких має або повинно мати відповідну правову регламентацію.

Зазначені потреби відіграють первинну роль до правових відносин, та покликані безпосередньо впливати на формування оптимальної мережі відповідних груп суспільних відносин на основі чітко визначених та об'єктивно існуючих суспільних потреб.

По суті правові потреби це – соціально обумовлені, стратегічні та тактичні завдання з чітко визначеними кінцевими цілями, які постають перед громадянами, суспільством і державою на певних етапах їх життя (існування), реалізація яких потребує належного правового забезпечення [8, с.25].

Вивчення проблем сучасних інститутів державної служби та адміністративної юстиції крізь призму відповідних адміністративних правопотреб, змушує комплексно та системно підходити до досягнення поставлених цілей та завдань. Насамперед, слід визначити ступінь сприятливості зовнішнього соціального середовища для подальшого ефективного втілення у життя об'єктивно існуючих суспільних потреб, що мають лежати в основі змісту правовідносин, які виникають у межах зазначених вище інститутів.

Переважно невтішна суспільна практика української держави за останні 27 років, дозволяє констатувати перебування нашої Вітчизни у транзитному стані, причому це фактично подвійний транзит, як з позицій соціально-економічної формації (Україна «розвинутого соціалізму» фактично

самоліквідувалась і непомітно, поступово опинилась в пострадянському «нанофеодалізмі») так й цивілізаційної парадигми (з 2014 року ми остаточно задекларували про свій вихід з євразійської російської моделі, але насамперед ментально, політично та економічно продовжуємо перебувати в орбіті даної відсталого цивілізаційної системи).

Шляхом умовного синтезу формаційного та цивілізаційного підходів до типу держав, можна припустити, що теперішній український соціальний транзит штучно призупинений на безперспективній моделі олігархічно-монополістичної держави, що характеризується владою кількох десятків олігархів, у руках яких зосереджені переважно усі привабливі засоби виробництва, природні ресурси, засоби масової інформації, паливно-енергетичний комплекс, експортно-імпорتنі операції тощо. Українська економіка опущена до архаїчних глибин, та зведена по суті до примітивної сировинної ренти. Об'єктивно існуючі суспільні потреби фактично не враховуються, істинний зміст державного інтересу підмінений приватно-клановим інтересом, право здебільше ігнорується, питома вага неправових законів щорічно поповнює законодавче поле держави. Політична та партійні системи, самодискредитовані і знаходяться під безпосереднім впливом великого бізнесу.

Через значну інфантильність населення гальмується розвиток інститутів громадянського суспільства, соціальні ліфти громадянського зростання навіть не проєктуються, численні сигнали про зловживання чиновництва переважно залишаються без належного реагування з боку правоохоронних структур.

Проведена «зверху» децентралізація, здебільше не налагодила необхідні зворотні зв'язки між пересічними громадянами та «самоврядною» владою, надані на «місця» грошові ресурси часто використовуються місцевими

чиновниками на власні «захмарні» зарплати та премії, а не на потреби громади.

В умовах хронічної нестачі бюджетних коштів, Україна все глибше й глибше насаджується на «голку» МВФ, щорічно випрошуючи 1-2 млрд. доларів відповідних кредитів і підписуючи не вигідні для країни умови їх надання, ми лише на українських митницях через корупцію втрачаємо 4 мільярди євро на рік [9].

Державний апарат в таких умовах не тільки не здатен проводити давно затребувані системні реформи, а й ледь справляється з такими основними функціями держави як охорона правопорядку, національна безпека та оборона.

Проте, коли країна фактично потерпає від агресії північно-східного сусіда, окремі вітчизняні чиновники умудряються робити брудний бізнес на оборонних закупівлях, переплачуючи майже у 10 разів за списані імпорتنі БМП – 1 [10].

У теперішній українській олігархічній державі одним із неформалізованих засадничих принципів є принцип соціального відчуження, що означає безкрайню віддаленість держави (влади) від народу та навпаки. Серед ключових неписаних домінуючих цінностей насамперед слід виокремити обман, крадіжство, байдужість та безвідповідальність.

Нажаль на владному олімпі держави вже який рік продовжують домінувати слабкі, обмежені примітивними рефлексами матеріального збагачення лицеміри, тому сподівання на здійснення позитивних перетворень «зверху» – марна справа.

В таких умовах залишається сподівання тільки на ініціативу «знизу», на прискорене формування дієвих та ефективних суспільних інститутів вільних та небайдухих громадян, здатних на самоорганізацію, саморозвиток та самоконтроль.

Щоб запустити нові глибинні смисли, нові соціально позитивні

принципи, новий ефективний зміст у ключові державні інституціональні системи (зокрема й у державну службу та адміністративну юстицію) необхідно виробити та реалізувати три групи установчих правопотреб: а) загальноорганізаційні – стосуються формування найбільш прийнятної та ефективної для України цивілізаційної парадигми, що об'єднує три ключових соціальних елемента – людину, суспільство, державу (фіксується у єдиному установчому документі на зразок Декларації незалежності США від 4 липня 1776 року, або Декларації прав людини і громадянина, прийнятої 26 серпня 1789 року постановою Французьких Національних зборів); б) системо-організаційні (конституційні) – визначають систему прав, свобод та обов'язків громадян, систему і правовий статус вертикальних структур громадянського суспільства, основні характеристики форм держави та гілок державної влади (нормативно закріплюються у Конституції або, у разі її відсутності, в органічних законах); 3) інституціонально-організаційні – деталізують правовий статус громадянина, основних інституцій громадянського суспільства та правової держави (фіксуються у відповідних інституціональних законодавчих актах).

Формування, нормативно-правова фіксація та безпосереднє втілення у життя наведених вище груп установчих правових потреб має відбуватися у рамках механізму правового забезпечення суспільних потреб, структурні елементи якого повинні гарантувати незмінність їх змісту на усіх стадіях правобуття – правоутворення, правотворчості та правореалізації.

На підставі викладеного можна зробити наступні висновки:

- вітчизняний державно-владний апарат, з огляду на поширеність корупції в Україні, невтішний стан реалізації покладених на державні та самоврядні органи влади функцій та завдань потребує свого невідкладного реформування;



- теоретичною основою та правовим інструментарієм відповідних перетворень, мають стати наукові розробки та правові норми, що складають зміст таких правових інститутів як державна служба та адміністративна юстиція;

- існують об'єктивні передумови поступової трансформації чинного інституту державної служби в новий інститут публічної служби, актуальними питаннями при цьому залишаються визначення меж останнього та уніфікація принципів, завдань та функцій публічної служби враховуючи різницю між організацією державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

- враховуючи накопичену практику, перспективи подальшого функціонування вітчизняного інституту адміністративної юстиції в форматі адміністративного судочинства є найбільш ймовірними та доцільними, що не виключає здійснення необхідних організаційних корегувань, зокрема розвантаження адміністративних судів першої інстанції, шляхом введення обов'язкового попереднього розгляду відповідного спору вищою адміністративною інстанцією по відношенню до суб'єкта діяння якого оскаржується;

- беручи до уваги несприятливість теперішніх соціальних умов у яких функціонують правові інститути державної служби та адміністративної юстиції (умови олігархічно-монополістичної держави), непоодинокі факти підміни у роботі владно-державного апарату публічних

(державних) інтересів приватно-клановими інтересами, пропонується подальше реформування зазначених вище інститутів здійснювати за допомогою такої нової правової категорії як правові потреби, що охоплює собою об'єктивно існуючі суспільні потреби, які врегульовані або мають бути врегульовані правовими нормами;

- для досягнення позитивних результатів у процесах подальшого розвитку в Україні правових інститутів державної служби та адміністративної юстиції необхідно сформувати та реалізувати три групи установчих правопотреб – загальноорганізаційні (фіксуються у загальноустановчому акті, що нормативно закріплює основи цивілізаційної парадигми та відповідного напрямку розвитку), системо-організаційні (складають зміст конституції або органічних законів) та інституціонально-організаційні (закріплюються у відповідних законодавчих актах)

- за черговістю правопотреби, що пов'язані з державною службою та адміністративною юстицією розташовані у третій групі, що є цілком об'єктивним, бо без остаточного визначення та закріплення нової української цивілізаційної моделі, яка має безповоротно замінити чинну фактично запозичену від колишньої метрополії архаїчну безперспективну олігархічну схему, без чіткого визначення оптимальної для України форми держави є велика ймовірність чергового повторення прикрих помилок системного реформування, яких припустились за останні 27 років.

### Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Курс адміністративного права України : підручник. Публічна служба. К. : Юрінком Інтер. URL : [http://pidruchniki.com/1137102648198/pravo/publiczna\\_sluzhba](http://pidruchniki.com/1137102648198/pravo/publiczna_sluzhba).
3. Індекс сприйняття корупції-2017. URL : <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/>.

4. Про державну службу від 20 січня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 4.
5. Кодекс адміністративного судочинства України (КАСУ). 2018. URL : <https://urist-ua.net/%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B8/%D0%BA%D0%B0%D1%81%D1%83/>
6. Маліневський О Рух по колу. URL : <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/rozbudova-doviri.html/>
7. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М. : Изд-во НОРМА, 2001. 304 с.
8. Курінний Є.В. Правові потреби – нова й затребувана категорія української юридичної науки. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2016. № 3. С. 21–29.
9. Україна щорічно втрачає 4 мільярди євро через корупцію на митниці. URL : <https://www.epravda.com.ua/news/2018/08/6/639337/>.
10. НАБУ просять розслідувати закупівлю Міноборони БМП за завищеними цінами. URL : <http://ua1.com.ua/politics/nabu-prosyat-rozsliduvati-zakupivlyu-minoboroni-bmp-za-zavishchenimi-cinami-43981.html>.

#### References

1. (2004), *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs : pidruch. : u dvokh tomakh. Tom 1. Zahalna chastyna* [Administrative law of Ukraine. Academic course : guide book : in two volumes. Volume 1. General part], Vydavnytstvo «Iurydychna dumka», Kyiv, Ukraine.
2. *Kurs administratyvnoho prava Ukrainy : pidruchnyk. Publichna sluzhba* [Course of administrative law of Ukraine : textbook. Public service], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine, available at : [http://pidruchniki.com/1137102648198/pravo/publiczna\\_sluzhba](http://pidruchniki.com/1137102648198/pravo/publiczna_sluzhba).
3. “Corruption Perceptions Index-2017”, available at : <https://ti-ukraine.org/research/index-koruptsiyi-cpi-2017/>.
4. “On Civil Service dared January 20, 2015”, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2016, no. 4, art. 4.
5. (2018), “Administrative Procedure Code of Ukraine (APCU)”, available at : <https://urist-ua.net/%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B8/%D0%BA%D0%B0%D1%81%D1%83/>
6. Malinevskiy, Oleh “Motion in circle”, available at : <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/rozbudova-doviri.html/>
7. Starilov, Yu.N. (2001), *Administrativnaya yustitsiya. Teoriya, istoriya, perspektivy* [Administrative justice. Theory, history, prospects], Izd-vo NORMA, Moscow, Russia.
8. Kurinnyi, Ye.V. (2016), “Legal needs – new and required category of Ukrainian legal science”, *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu. Yurydychni nauky*, no. 3, pp. 21–29.
9. (2018), “Annually Ukraine spends 4 euro billion due to corruption at the customs”, available at : <https://www.epravda.com.ua/news/2018/08/6/639337/>.

10. “NABU was asked to investigate the procurement of IFV at inflated prices”, available at : <http://ua1.com.ua/politics/nabu-prosyat-rozsliduvati-zakupivlyu-minoboroni-bmp-zavishchenimi-cinami-43981.html>.

УДК 347.998.85:347.987.1

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2018-4-05>

**Оцінні поняття в діяльності касаційного адміністративного суду при встановленні допустимості оскарження судових рішень, якщо справа становить значний суспільний інтерес чи має виняткове значення для позивача**

**Барікова А.А.**

*Верховний Суд, вул. Московська, 8, корп. 5, м. Київ, Україна  
anna.barikova@gmail.com*

**Ключові слова:**

*адміністративне судочинство, касаційне провадження, алгоритм, динамічне програмування, локальний пошук.*

У статті висвітлено порядок здійснення процесуального розсуду судом касаційної інстанції при використанні оцінних понять щодо допустимості оскарження судових рішень, якщо справа становить значний суспільний інтерес чи має виняткове значення для позивача. Автор запропонувала доцільність застосування моделей «жадібних» алгоритмів локального пошуку та/або динамічного програмування щодо встановлення «відповідного» значення критеріїв для відкриття або відмови у відкритті касаційного провадження. Доведено, що оцінка судом таких підстав можлива як за умови «позитивного», так і «негативного» регулювання, у разі існування неясного змісту юридичних норм. Уточнено, що процесуальний розсуд є легітимним у разі існування регламентованого на рівні закону процесуального права одночасного обрати кілька моделей поведінки. Йдеться про легітимізацію процесуальної поведінки суду та учасників справи з огляду на мету закону (телеологічне тлумачення) та співвідношення між аргументами з контексту справи відповідно до принципу справедливості.

*Надійшло до редколегії:*

*12.12.2018*

*Прийнято до друку: 14.02.2019*

**Estimative conceptions in the activities of cassation administrative court for determining admissibility of judicial decisions, where the case constitutes a significant public interest or paramount importance for the plaintiff**

**Barikova A.A.**

*Supreme Court, Moskovska str., 8, BLK 5, Kyiv, Ukraine  
anna.barikova@gmail.com*

**Key words:**

*administrative proceedings, cassation proceedings, algorithm, dynamic programming, local search.*

The paper outlines the process for implementing procedural discretion by the court of cassation instance in the use of estimative conceptions regarding the admissibility of appeals against court decisions, if the case is of significant public interest or of exceptional importance to the plaintiff. The author has proposed the feasibility of using models of “greedy” local search algorithms and/or the dynamic programming framework to establish “appropriate” criteria for opening or refusal to open