

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.9.21>**Наталія Галіцина,**

докт. юрид. наук,

професор кафедри конституційного та трудового права

Запорізького національного університету

## АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ЗАСІБ ВИРІШЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ СПОРІВ

У статті показано виправданість втручання суду як незалежного та неупередженого учасника в адміністративно-правові відносини щодо реалізації концепції соціальної держави задля подолання соціальних конфліктів і відновлення соціальної справедливості. При цьому як публічна адміністрація чи інші суб'єкти публічного права, так і споживачі соціальних послуг (передусім суб'єкти приватного права) є рівними між собою перед судом, який має виступати «медіатором» між ними з метою збалансування нерівних можливостей сторін соціального конфлікту. Такий стан справ справляє вплив на соціальну спрямованість компетенції органів судової влади, адміністративно-процесуальний порядок вирішення спорів, а також заходи, які повинні вживатися адміністративними судами.

З'ясовано особливості судової практики в соціальних спорах, а також наявні проблеми в діяльності адміністративних судів щодо неузгодженого застосування норм процесуального та матеріального права та неправильного розуміння суддями сутності відповідних відносин. Передумовою описаної ситуації є суттєва вада чинного адміністративного матеріального законодавства в частині оскарження протиправних діянь і рішень посадових осіб публічної адміністрації та інших суб'єктів публічного права, які реалізують концепцію соціальної держави.

Вказано, що навіть після ініціювання процедури розгляду та вирішення адміністративної справи щодо порушення, невизнання чи оспорювання соціальних прав, свобод чи інтересів особи все одно мають місце серйозні проблеми, але вже в частині недотримання процесуальних норм (правил юрисдикції та підсудності, строків, відкриття та розгляду справи, визначення правового становища учасників процесу, порядку набрання рішенням законної сили) і матеріальних норм (встановлення та дотримання нормативів у сфері соціального захисту, здійснення соціальних виплат і платежів). Найбільше проблем у процесуальному контексті виникає щодо строків розгляду та вирішення соціальних спорів адміністративними судами.

Доведено, що аксіологічне призначення адміністративного судочинства в соціальній сфері дає змогу на основі історичних традицій та публічного інтересу і з урахуванням суспільної думки щодо категорії «правильне» – «неправильне» зняти напруження між сторонами конфлікту в межах встановленої законом судової процедури для вирішення суперечностей у відносинах із надання соціальних послуг і здійснення соціального захисту. Відтак можна усунути конфлікти матеріального та процесуального плану під час реалізації концепції соціальної держави в частині розгляду та вирішення соціальних спорів. Сформульовано позицію, що це можливо зробити використовуючи герменевтичні засади інтерпретації. По-перше, потрібно правильно вирішити «питання права», по-друге, коректно його застосувати щодо «питання факту», а по-третє, узгодити їх між собою та з морально-психологічними установами конкретного судді.

**Ключові слова:** концепція соціальної держави, адміністративне судочинство, соціальна сфера, соціальний спір, адміністративна справа.

**Постановка проблеми.** Забезпечення соціальних прав і свобод людини відіграє важливу роль у діяльності будь-якої цивілізованої держави, яка впроваджує правові стандарти у своїй діяльності. Безумовно, корисним для прогресивного суспільного розвитку є ідеальний стан безконфліктної їх реалізації в межах адміністративно-правового механізму практичного втілення концепції соціальної держави. Разом із тим ця ідеальна

ситуація дуже рідко має місце в реальному житті, у тому числі (та насамперед) в Україні. Часто мають місце делікти в галузі соціального захисту, які виникають у зв'язку з протиправною поведінкою публічної адміністрації та окремих суб'єктів приватного права, інших учасників таких відносин. Навіть парламент може порушувати соціальні права, обмежуючи їх зміст та обсяг. Очевидно, що цю ситуацію необхідно змінювати на краще.

Відтак слухними є слова В.В. Веннікової: «адміністративний спосіб відновлення порушеного права на соціальний захист є найбільш наближеним та спрощеним для громадян, однак неефективним, оскільки державний орган, який надає соціальний захист, не зацікавлений приймати скарги та вирішувати їх на користь особи. У зв'язку з цим видається, що найбільш неупередженим органом у вирішенні спору, що виникає між громадянами та посадовими особами щодо відновлення порушеного права на соціальний захист, є суд» [1]. З огляду на це ми погоджуємося з Н.В. Александровою, що активна роль суду у вирішенні соціальних спорів зумовлена тим, що переважно саме з вини публічної адміністрації виникають конфлікти, які змушують особу звертатися до суду, оскільки адміністрація не вжила достатніх заходів, щоб їм запобігти [2, с. 12, 13]. Тому виправданим є втручання суду як незалежного та неупередженого учасника в такі відносини задля подолання соціальних конфліктів і відновлення соціальної справедливості. При цьому як публічна адміністрація чи інші суб'єкти публічного права, так і споживачі соціальних послуг (передусім суб'єкти приватного права) є рівними між собою перед судом, який має виступати «медіатором» між ними з метою збалансування нерівних можливостей сторін соціального конфлікту. Такий стан справ справляє вплив на соціальну спрямованість компетенції органів судової влади, адміністративно-процесуальний порядок вирішення спорів, а також заходи, які повинні вживатися адміністративними судами.

Метою статті є дослідження адміністративного судочинства як процесуального засобу вирішення соціальних спорів.

**Виклад основного матеріалу.** Зупинимось більш детально на з'ясуванні особливостей судової практики в соціальних спорах, а також наявних проблемах у діяльності адміністративних судів щодо неузгодженого застосування норм процесуального і матеріального права та неправильного розуміння судьями сутності відповідних відносин. Передумовою описаної ситуації є суттєва вада чинного адміністративного матеріального законодавства в частині оскарження протиправних діянь і рішень посадових осіб публічної адміністрації та інших суб'єктів публічного права, які реалізують концепції соціальної держави. Зазвичай вказані вище поодинокі норми без достатнього рівня деталізації містяться в окремих законодавчих актах соціальної спрямованості, зокрема, у ст. 105 Закону України «Про

загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [4], ст. 10 Закону України «Про державну соціальну допомогу мало-забезпеченим сім'ям» [430] тощо. Наведені правові норми мають матеріально-правовий характер і жодним чином не деталізують специфіку оскарження, у тому числі судового, у частині вирішення соціальних спорів.

До того ж навіть після ініціювання процедури розгляду та вирішення адміністративної справи щодо порушення, невизнання чи оспорування соціальних прав, свобод чи інтересів особи все одно мають місце серйозні проблеми, але вже в частині недотримання процесуальних норм (правил юрисдикції та підсудності, строків, відкриття та розгляду справи, визначення правового становища учасників процесу, порядку набрання рішенням законної сили) і матеріальних норм (встановлення та дотримання нормативів у сфері соціального захисту, здійснення соціальних виплат і платежів). У процесуальному плані проблеми, пов'язані з визначенням юрисдикції та підсудності, проявляються, наприклад, у тому, що під час застосування ст.ст. 19, 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» адміністративні суди не можуть розмежувати адміністративну та господарську юрисдикцію щодо сплати штрафних санкцій у строк, встановлений законодавством, у разі невиконання обов'язку працевлаштування інвалідів; визначення юрисдикції справ за участю відділень Фонду соціального захисту інвалідів [5]. На користь господарської юрисдикції цих спорів судді наводять положення ч. 1 ст. 17; ч. 3 ст. 50; ч. 4 ст. 50 Кодексу адміністративного судочинства України [6]. Прикладом такого вирішення є справа за позовом прокурора м. Одеси в інтересах держави в особі Одеського обласного відділення Фонду соціального захисту інвалідів до Відкритого акціонерного товариства «Одесагаз» про стягнення штрафних санкцій [5]. На наше переконання, у цих спорах потрібно орієнтуватися на те, що Фонд соціального захисту інвалідів є фондом публічного права, який може здійснювати й функції публічного управління. У такому разі за умови регулювання згаданих соціальних відносин нормами адміністративного права та існування можливості споживачам соціальних послуг попередньо звернутися до вказаного органу в адміністративному порядку спір має розглядатися в порядку адміністративного судочинства. Зазначимо, що найбільше проблем у процесуальному контексті виникає щодо строків розгляду та вирішення соціальних спорів адміністративними судами. Напри-

клад, у Житомирській області неоднаковою є практика щодо визначення меж часу, за який підлягають задоволенню позовні вимоги громадян: мають місце випадки, коли позови задовольняються за тривалий період часу (кілька років) за умови безпідставного поновлення строку звернення до суду, або це питання взагалі замовчується; різною є практика визначення початкової дати задоволення вимог громадян за позовами, на підставі ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» та ст. 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»: у межах визначеного ч. 2 ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства України шестимісячного строку звернення до суду або з «прив'язкою» до першого числа відповідного календарного місяця (тим самим виходячи за межі шестимісячного строку) [7]. На загальнодержавному рівні проблема щодо шестимісячного строку найбільш гостро постала в практиці розгляду спорів у частині зобов'язань держави перед дітьми війни, на чому наголошено в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судову практику вирішення адміністративними судами спорів, що виникають у зв'язку із застосуванням статті 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни»» від 19 грудня 2011 р. № 8 [8].

Інший приклад, який відображає проблему щодо процесуальних строків під час вирішення соціальних спорів, стосується можливості поширення іншого (непроцесуального, приватно-правового) законодавства на регламентацію відносин із оскарження протиправних дій та рішень публічної адміністрації та інших суб'єктів публічного права в галузі соціального захисту. Для ілюстрації цієї позиції можна навести практику Верховного Суду України, зокрема, в справі за позовом Запорізького обласного відділення Фонду соціального захисту інвалідів до Товариства з обмеженою відповідальністю «Науково-виробниче товариство «Темп Лтд Ко» про стягнення штрафних санкцій за невиконання нормативу робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів; справу за позовом прокурора м. Севастополя в інтересах Севастопольського міського відділення Фонду соціального захисту інвалідів до Товариства з обмеженою відповідальністю «Торгтехніка» тощо [5]. У цих та інших справах було встановлено поширення положень ст. 250 Господарського кодексу України для обчислення строку права на оскарження у соціальних спорах, які підпадають під предмет дії цієї статті (стосовно санкцій у разі невиконання соціальних зобов'язань). Вод-

ночас коректніше було б поширювати норми цієї статті лише на відносини, де такі норми мають більш сприятливий характер для потерпілої сторони та відповідають публічному інтересу. Водночас потрібно зважати, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо професійної і трудової реабілітації інвалідів» з 1 січня 2006 р. відмінено дію положень ст. 250 Господарського кодексу України щодо строків стягнення штрафних санкцій за недотримання нормативу зі створення робочих місць для інвалідів [9], тому переважно суди зазначають, що вказана норма не має зворотної дії в часі (адміністративна справа за позовом Волинського обласного відділення Фонду соціального захисту інвалідів до Волинської обласної дирекції акціонерного поштово-пенсійного банку «Аваль» про стягнення штрафних санкцій за нестворені робочі місця для інвалідів у 2002 р. [5]).

Іншим проблемним питанням процесуального характеру щодо строків є невизначення чи формулювання темпоральних меж у перспективному варіанті. Зокрема, йдеться про практику судів постановляти про стягнення платежів на майбутній період або зобов'язувати відповідача здійснювати платежі у вказаному розмірі на майбутнє; невстановлення кінцевих дат перерахунку (за період «з» ... «до»); неврахування вимог ч. 2 ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства України і задоволення вимог позивачів за кілька років на підставі норм матеріального права, наприклад, ч. 2 ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [7]. У контексті цих строків необхідно зважати на соціальний характер таких виплат, процесуальний характер відповідних питань і необхідність дотримання принципу юридичної визначеності. Тому вказана вище практика адміністративних судів неприпустима.

Не менш негативний ефект на забезпечення реалізації концепції соціальної держави та встановлення соціальної справедливості під час вирішення соціальних спорів справляють судові помилки на етапі відкриття провадження та розгляду адміністративних справ соціального спрямування: в порушення положень ч. 1 і 3 ст. 183-2 Кодексу адміністративного судочинства України на стадії відкриття провадження в адміністративній справі не постановляється ухвала про відкриття скороченого провадження; за наявності ухвали про відкриття скороченого провадження у постанові згадується про її постановлення у відкритому судовому засіданні; розглянувши справу у скороченому провадженні, у постанові зазначається секре-

тар судового засідання; справа розглянута за загальними правилами, але відсутній журнал судового засідання [7]. Загалом ці недоліки є настільки явними та однозначними, що під час їх оцінки можна лише констатувати: вони прямо порушують приписи профільного кодифікованого акта в адміністративному судочинстві та скоріше за все зумовлені або ж недостатнім рівнем професійної підготовки суддів, або неухважністю, або свідомим порушенням вимог законодавства суддями з тих або інших мотивів. Водночас, попри причини таких істотних і грубих прорахунків, судовій системі потрібно загалом орієнтуватися на доцільність підвищення загального рівня дотримання процесуальних вимог під час розгляду та вирішення соціальних спорів. Інакше соціальної справедливості не буде досягнуто, а баланс публічного та приватних інтересів постійно порушуватиметься.

Даючи свою оцінку процесуальним проблемам у сфері розгляду та вирішення соціальних спорів, наголосимо, що навіть у частині визначення процесуального становища учасників цього процесу між суддями немає узгодженості. Так, у судах склалася неоднакова практика щодо залучення органів Державного казначейства України до участі у справах за позовами фізичних осіб щодо стягнення соціальних виплат, передбачених законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про жертви нацистських переслідувань», «Про соціальний захист дітей війни» [10]. У контексті такої ситуації зазначимо, що належним відповідачем має бути той суб'єкт владних повноважень, до повноважень якого входять розгляд і вирішення передбачених у позові вимог. У зв'язку з цим важливо належним чином інтерпретувати такі прояви правової дійсності. Цікавою в цьому плані є методологія юридичної герменевтики, зокрема судової. На думку А.В. Васюк, ця категорія означає конкретний метод інтерпретації правової дійсності, особливий методологічний напрям, інтегруючий тип праворозуміння сучасного правознавства [11, с. 14]. О.І. Овчинніков зауважує, що завдяки прийомам герменевтики відкривається можливість узгодити одиничні та загальні, особисті та соціальні, ірраціональні та раціональні явища, що загалом становить призначення правового мислення [12, с. 90]. У ракурсі розгляду та вирішення соціальних спорів це допоможе запобігти недолікам процесуального характеру, причиною яких є недостатнє розуміння правової матерії в соціальній галузі, і сприятиме коректному розумінню суддями відносин із соціального захисту та надання соціальних послуг.

При цьому не менш нагальною проблемою процесуального характеру під час вирішення соціальних спорів є порядок набрання рішенням законної сили. Так, під час здійснення адміністративного судочинства стосовно розгляду соціальних спорів за позовами фізичних осіб до органів Пенсійного фонду України щодо визнання неправомірними дій, зобов'язання здійснити перерахунок та виплатити підвищення до пенсії в порушення положень Кодексу адміністративного судочинства України місцеві загальні суди, вирішивши спір у порядку скороченого провадження, не зазначають порядок набрання даним рішенням законної сили, який встановлено Кодексом адміністративного судочинства України [13]. У такому ракурсі суди повністю ігнорують п. 2 ч. 1 ст. 256 Кодексу адміністративного судочинства України, де прямо зазначено, що негайно виконуються постанови суду, прийняті в порядку скороченого провадження [6]. Окрім цього, у ч. 6 ст. 183-2 Кодексу адміністративного судочинства України йдеться про те, що в постанові, прийнятій у порядку скороченого провадження, обов'язково зазначається висновок суду про задоволення позову та обов'язок відповідача виконати постанову негайно [6]. Відтак в адміністративному судочинстві всі учасники процесу, у тому числі судді, зобов'язані керуватися нормами закону (положеннями Кодексу адміністративного судочинства України), а неврахування цих вимог тягне за собою порушення принципів верховенства права та законності, а також соціальних та інших пов'язаних із ними прав, свобод та інтересів потерпілої сторони. Заподіюється також шкода публічному інтересу, оскільки до моменту виконання судового рішення у відносинах між учасниками спору немає соціальної справедливості, що не відповідає концепції соціальної держави.

Іншим питанням, яке ми поставили у ракурсі розуміння проблем здійснення адміністративного судочинства під час розгляду та вирішення соціальних спорів, було питання про недоліки вказаної діяльності в матеріально-правовому розрізі та неправильне розуміння суддями сутності соціальних відносин. Відповідаючи на нього, зазначимо, що, на наш погляд, значну загрозу для належного забезпечення судами реалізації концепції соціальної держави становлять прорахунки, пов'язані з неправильною інтерпретацією порядку застосування нормативів у сфері соціального захисту. Так, суди не на належному рівні оцінюють процедуру встановлення нормативів робочих місць для інвалідів та певні інструменти діяльності публічної адміністрації у контексті їх відпо-

відності законодавчим приписам: прикладом є справа за позовом Львівського обласного відділення Фонду соціального захисту інвалідів до Дочірньої компанії «Укргазвидобування» Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» про стягнення штрафних санкцій за порушення встановленого наказом Департаменту економічної політики та ресурсів виконавчого комітету Львівської міської ради від 18 червня 2001 р. № 27 нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів, у якій судами першої та апеляційної інстанцій не досліджувалася обставина правомірності видання наказу Департаменту економічної політики та ресурсів виконавчого комітету Львівської міської ради від 18 червня 2001 р. № 27, оскільки не досліджено питання, чи делегувала Львівська міська рада виконавчому комітету вказані повноваження [5]. У цьому сенсі як підприємство, так і органи місцевого самоврядування як учасники відповідних відносин із соціального захисту повинні були залучатися до вказаної діяльності. Одразу зауважимо, що згідно з положеннями глави 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та п. 12 ст. 34 Закону України «Про основи соціального захисту інвалідів в Україні» до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) та делеговані повноваження, де до останніх із них належить прийняття рішень про створення на підприємствах, в установах та організаціях спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організація їх професійної підготовки, а також погодження ліквідації таких робочих місць [14; 15]. Відповідно, судам важливо та потрібно було дослідити порядок використання правового інструменту діяльності публічної адміністрації із делегування повноважень, адже невідомо, наскільки правомірним був вказаний наказ Львівської міської ради від 18 червня 2001 р. № 27.

Варто звернути увагу й на судову практику щодо платників єдиного податку, які входять до кола суб'єктів, задіяних у реалізації концепції соціальної держави, але не виконали своїх обов'язків у цій галузі. У межах адміністративної юрисдикції є два основні підходи щодо цього питання: суб'єкт малого підприємництва, який сплачує єдиний податок, не є платником, зокрема, внесків до Фонду України соціального захисту інвалідів (позицію висловлено Вищим адміністративним судом України у справі за позовом Харківського обласного відділення Фонду соціального захисту інвалідів до Інженерно-виробничого кооперативу

«Енергія»); роботодавці, що обрали спрощену систему оподаткування, зобов'язані виконувати норматив робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, а в разі його невиконання сплачувати адміністративно-господарські санкції до відділень Фонду, якщо не доведуть, що ними вжито усіх належних заходів для недопущення господарського правопорушення (підхід наведено в позиції Вищого адміністративного суду України, викладеній у справі за позовом Запорізького обласного відділення Фонду соціального захисту інвалідів до Товариства з обмеженою відповідальністю «Аудиторська фірма «Капітал» про стягнення суми штрафних санкцій за нестворені місця для працевлаштування інвалідів) [5]. На наше переконання, суди мали виходити з нормативів створення робочих місць і кількості працюючих інвалідів на підприємстві, порядку виплати відрахувань до Фонду України соціального захисту інвалідів у разі недотримання цих нормативів, а також встановленої законом процедури накладення санкцій. Описані в запропонованих прикладах виплати є санкціями та не мають всіх ознак загальнообов'язкових платежів, а тому не можуть мати систематичний характер.

З огляду на описані вище проблеми адміністративного судочинства як засобу захисту соціальних прав і свобод зазначимо, що більшу частину з них може зняти герменевтичний підхід, у якому передбачається спільність історичного, теологічного, філологічного та юридичного аспектів, що дає змогу пояснити значення різних нормативно-правових форм і їх джерел з метою узгодження нормативних документів для вирішення нових юридичних казусів. Відтак можна усунути конфлікти матеріального та процесуального плану під час реалізації концепції соціальної держави в частині розгляду та вирішення соціальних спорів. За рахунок герменевтичних засад інтерпретації можна осягнути сутність нормативно-правових приписів і в єдиному процесі застосувати правові норми та виконати процедури для конкретного випадку в межах фундаментальних правових принципів. Для цього, по-перше, потрібно правильно вирішити «питання права», по-друге, коректно його застосувати щодо «питання факту», а, по-третє, узгодити їх між собою та з морально-психологічними установками конкретного судді. Для цього слід здійснювати коректне тлумачення.

Слушною в ракурсі викладеного є позиція В.С. Бігуна щодо можливих видів такого судового тлумачення: судовий активізм, судова летаргія (judicial lethargy), «судове стримання» (judicial restraint), текстуалізм



і контекстуалізм (історичний чи фактичний), оригіналізм, суворе тлумачення (strict constructionism), функціоналізм, доктриналізм, девелопменталізм (developmentalism), структуралізм, інші різновиди поєднання цих теорій [16]. З метою правомірного та справедливого вирішення соціальних спорів необхідно орієнтуватися на судовий консерватизм, у тому числі «суворий конструктивізм» із акцентом на текст (так як написано), під час визначення обов'язків публічної адміністрації та компетенції суду; судовий активізм під час надання суддями власного тлумачення з позицій соціальної справедливості в кожному конкретному спорі з дотриманням послідовності, демократичної процедури та відданості ідеалам соціальної держави; судової стриманості (обмеження) і мінімалізму щодо усвідомлення суддями пріоритетності рішень Європейського суду з прав людини, позицій постанов Пленуму Верховного Суду України з можливістю відхилень у бік забезпечення соціальної стабільності; правового реалізму щодо орієнтації на прагматичний результат (через прогнозування впливу рішення на практику відносин у соціальній сфері). При цьому запропоновані теорії виступають як обмежувачий чинник сваволі з боку суддів, що дає змогу врахувати теорію поділу влади та усунути більшість зловживань як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру.

Концентруючи свою подальшу увагу на адміністративному судочинстві як процесуальному засобі забезпечення реалізації концепції соціальної держави, зазначимо, що необхідно покращити правову регламентацію щодо порядку розгляду та вирішення соціальних спорів. На цей час у літературі можна знайти доволі різні підходи до того, у який спосіб потрібно здійснювати реформування в частині адміністративно-судового захисту. Більшість науковців щодо цього питання сходяться на тому, що необхідно розробити процедурне забезпечення стосовно вирішення соціальних спорів. Зокрема, Д.О. Єрмоленко та В.А. Рудик пропонують прийняття кодифікованого нормативного акта – Кодексу України про соціальний захист – де окремим розділом «Спори в сфері соціального захисту» слід закріпити основні положення щодо розгляду спорів в адміністративному та судовому порядку і деталізувати ці положення у підзаконному нормативному акті, який би конкретизував основні правила адміністративного оскарження рішень чи дій (бездіяльності) посадових осіб органів соціального захисту населення. Такий акт може бути відомчий, тобто прийнятий центральними органами соціаль-

ного захисту населення (Міністерство праці та соціальної політики України, Пенсійний фонд України), або надвідомчий – прийнятий Кабінетом Міністрів України [17, с. 152; 18, с. 131]. Н.М. Стаховська виступає за прийняття нормативно-правового акта вищої юридичної сили – закону «Про захист прав громадян та вирішення спорів у сфері соціального забезпечення» [19, с. 14].

На наше переконання, у наведених вище поглядах прикметним є те, що на доктринальному рівні, по-перше, однозначно підтримується ідея про доцільність розробки спеціального законодавства щодо судового захисту в соціальній сфері, а по-друге, немає чітких пропозицій з удосконалення положень Кодексу адміністративного судочинства в цьому аспекті. Безумовно, ми не оспоруємо доцільність прийняття Соціального кодексу України, але у зв'язку з існуванням профільних процесуальних актів, які врегульовують судові процедури під час здійснення соціального захисту, немає потреби в закріпленні відповідних положень у нормативно-правовому акті, орієнтованому на досудові аспекти соціального захисту. До того ж ми категорично не погоджуємося з Н.М. Стаховською у тому, що для якісного нормативного забезпечення реалізації концепції соціальної держави вистачить лише одного закону. Відтак вважаємо за потрібне на рівні Соціального кодексу України передбачити лише питання матеріального та процедурного соціального права, а на рівні процесуального законодавства ввести правові норми, присвячені особливостям судового захисту в соціальній галузі.

### Висновки

Отже, підбиваючи підсумки, необхідно наголосити на тому, що основою адміністративного судочинства як процесуального засобу вирішення соціальних спорів повинна стати судова влада в межах соціальної адміністративної судової юрисдикції. Остання як верхній виключний інституціонально-функціональний публічний соціальний феномен відобразить загальні риси публічної влади, виступатиме належною формою публічного (державного) контролю і повноцінно забезпечуватиме на основі принципів верховенства права та законності захист фундаментальних соціальних прав, свобод і законних інтересів людини, прав та інтересів юридичних осіб як учасників відносин із соціального захисту й надання соціальних послуг. Зумовлюючими факторами трансформації адміністративного судочинства в цій сфері з публічно-правового в соціальний формат є посилення публіч-

ного інтересу щодо здійснення соціального захисту в судовому порядку задля гарантування основоположних конституційних соціальних прав і свобод. На процес вказаної модернізації значною мірою впливають демократичні ініціативи з покращення умов існування згідно з уявленнями про державу загального соціального добробуту, перезавантаження суспільної свідомості відповідно до європейського вектору розвитку та стандартів життя й підвищення рівня правової культури. Соціальна роль таких судів у межах адміністративної юрисдикції зумовлена передусім телеологічними орієнтирами їхньої діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Веннікова В.В. До окремих питань розгляду спорів у сфері соціального забезпечення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2013. № 5. С. 84–87.
2. Александрова Н.В. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. для юрид. факультетів та юрид. клінік / за заг. ред. Н.В. Александрової, Р.О. Куйбіди. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : КНТ, 2009. 248 с.
3. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text> (дата звернення: 22.08.2020 р.).
4. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 1 червня 2000 р. № 1768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text> (дата звернення: 22.08.2020 р.).
5. Довідка про результати вивчення та узагальнення судової практики застосування статей 19, 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». URL : <http://www.potencial.org.ua/download/546/ZOSPPR-ZOFR-31072009-546.doc> (дата звернення: 22.08.2020 р.).
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 22.08.2020 р.).
7. Інформаційний лист «Про практику розгляду судами адміністративних справ про соціальні виплати». URL : <http://apladm.zt.court.gov.ua/sud9109/analitics/uzag1/> (дата звернення: 22.08.2020 р.).
8. Про судову практику вирішення адміністративними судами спорів, що виникають у зв'язку із застосуванням статті 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 19 грудня 2011 р. № 8. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-11> (дата звернення: 22.08.2020 р.).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо професійної і трудової реабілітації інвалідів : Закон України від 6 жовтня 2005 р. № 2960-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 2, 2–3. Ст. 35.
10. Довідка про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства про соціальний захист дітей війни, ветеранів війни, жертв нацистських переслідувань від 1 травня 2009 р. URL: <http://docs.dtkk.ua/list/1077.1.179> (дата звернення: 22.08.2020 р.).
11. Васюк А.В. История возникновения и развития юридической герменевтики в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва : Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации, 2011. 24 с.
12. Овчинников А.И. Правовое мышление: аксиологический и герменевтический аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 09.00.10/ Ростов на Дону : Ростовский юридический институт, 2000. 169 с.
13. Методичні роз'яснення від 08 липня 2011 року щодо розгляду справ по соціальним спорам у порядку скороченого провадження. URL: [http://www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/yzagalnenna/metod\\_vaas/26.doc](http://www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/yzagalnenna/metod_vaas/26.doc) (дата звернення: 22.08.2020 р.).
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 22.08.2020 р.).
15. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21 березня 1991 р. № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text> (дата звернення: 22.08.2020 р.).
16. Бігун В.С. Філософія правосуддя: ідея та здійснення : монографія. Київ : Реферат, 2011. 303 с.
17. Єрмоленко Д.О. Правовий статус людини і громадянина в Україні як соціальної державі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків : Національний університет внутрішніх справ МВС України, 2002. 175 с.
18. Рудик В.А. Юридичні гарантії права людини на соціальний захист в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2007. 184 с.
19. Стаховська Н.М. Відносини у праві соціального забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ : Б.в., 2000. 16 с.

**Nataliia Halitsyna. Administrative judiciary as procedural means for resolution of social disputes**

*The article shows the justification of court intervention as an independent and impartial participant in administrative and legal relations to implement the concept of the welfare state in order to overcome social conflicts and restore social justice. In this case, both public administration or other public law entities, and consumers of social services (especially private law entities) are equal before the court, which should act as a “mediator” between them in order to balance the unequal opportunities of the parties to the social conflict. This state of affairs has an impact on the social orientation of the competence of the judiciary, the administrative procedure for resolving disputes, as well as the measures to be taken by administrative courts.*

*The peculiarities of judicial practice in social disputes, as well as the existing problems in the activities of administrative courts regarding the inconsistent application of procedural and substantive law and misunderstanding by judges of the essence of the relationship are clarified. The precondition of the described situation is a significant defect of the current administrative substantive legislation in terms of appealing against illegal actions and decisions of public administration officials and other public law entities that implement the concept of the welfare state.*

*It is stated that after initiating the procedure of consideration and resolution of an administrative case on violation, non-recognition or contestation of social rights, freedoms or interests of a person, there are still serious problems, but in terms of non-compliance with procedural norms (rules of jurisdiction, deadlines, , determination of the legal status of the participants in the process, the order of entry into force of the decision) and material norms (establishment and observance of standards in the field of social protection, implementation of social benefits and payments). Most problems in the procedural context arise regarding the deadlines for consideration and resolution of social disputes by administrative courts.*

*It is proved that the axiological purpose of administrative proceedings in the social sphere allows on the basis of historical traditions and public interest, taking into account public opinion in the category of “right” – “wrong” to relieve tension between the parties to the conflict within the statutory judicial procedure. social services and the implementation of social protection. Therefore, it is possible to eliminate conflicts of material and procedural plan in the implementation of the concept of the welfare state in terms of consideration and resolution of social disputes. The position is formulated that this is possible due to the hermeneutic principles of interpretation. First, it is necessary to correctly solve the “question of law”, secondly, to apply it correctly to the “question of fact”, and, thirdly, to reconcile them with each other and with the moral and psychological attitudes of a particular judge.*

**Key words:** concept of welfare state, administrative proceedings, social sphere, social dispute, administrative case.

