

**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**СЬОМІНА ВАЛЕНТИНА АНАТОЛІЇВНА**

УДК 342.9

**ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ТА ПРАКТИКИ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне  
право і процес; фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник** – кандидат юридичних наук, професор **Битяк Юрій Прокопович**, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри адміністративного права, член-кореспондент Академії правових наук України.

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор **Нижник Ніна Романівна**, Національна академія державного управління при Президентові України, перший проректор, член-кореспондент Академії правових наук України, заслужений юрист України;

кандидат юридичних наук, доцент **Крупчан Олександр Дмитрович**, Київський регіональний центр Академії правових наук України, член-кореспондент Академії правових наук України, заслужений юрист України.

**Провідна установа** – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, юридичний факультет, кафедра конституційного і адміністративного права, Міністерство освіти і науки України.

Захист відбудеться 8 квітня 2005 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано 5 березня 2005 року.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

В.Ю.Шепітько

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Конституція України проголосила права і свободи людини найвищою соціальною цінністю, а на державу поклала обов'язок їх забезпечувати й захищати. Важливу роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування мають відігравати адміністративні суди, оскільки саме вони розв'язуватимуть адміністративно-правові спори, у яких однією зі сторін виступає фізична або юридична особа, а іншою – орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування чи посадові особи.

Питання щодо порядку розгляду адміністративно-правових спорів набули особливої актуальності не лише у зв'язку із запровадженням в Україні адміністративного судочинства, а й тому, що існуючі механізми їх вирішення виявляються недостатньо ефективними, такими, що не забезпечують особам повноцінної реалізації їх права на захист.

Причина такого становища, як вбачається, полягає в тому, що позасудовий (адміністративний) механізм розв'язання спорів у сфері державного управління й місцевого самоврядування належним чином не врегульовано. Що стосується судового порядку, то законодавство відносить вирішення спорів цієї категорії до підвідомчості судів, як загальної юрисдикції, так і господарських. За таких обставин не існує, звісно, і єдиного законодавчого акта, норми якого встановлювали б процесуальні правила судового розв'язання адміністративно-правового спору. Збільшення завантаженості судів загальної юрисдикції справами, що виникають з адміністративно-правових відносин, особливо за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, впливає на ефективність здійснення правосуддя по цих справах. Так, судами Харківської області у 2003 р. закінчено провадженням із винесенням рішення 563 справи зазначеної категорії, з них із задоволенням вимог – 423, а у 2002 р. ці данні становили 470 та 299 відповідно.

Певні труднощі в реалізації права на захист викликає зверхнє становище влади над громадянином, неврегульованість на законодавчому рівні процедур видання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування правових актів управління.

Не існує також, легального (законодавчого) визначення категорії “адміністративно-правовий спір”, що, у свою чергу, ускладнює вирішення питань стосовно видів спорів, які мають бути підвідомчі адміністративним судам.

Для вирішення названих та інших проблем щодо захисту прав і свобод людини і громадянина у сфері управлінської діяльності, нагальним є прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України, у якому повинно бути врегульовано порядок

розгляду адміністративно-правових спорів в адміністративних судах, формування системи яких триває, визначено поняття “адміністративно-правовий спір” та вирішені інші необхідні питання.

Проблематика адміністративно-правового спору й порядку його розв’язання українською доктриною адміністративного права малодосліджена. Водночас певна увага в сучасній науковій юридичній літературі їй приділялася. Однак більшість вчених-адміністративістів досліджують цю проблематику в межах питань, які стосуються утворення і функціонування інституту адміністративної юстиції, запровадження адміністративного судочинства, окреслення меж позасудового розгляду адміністративно-правових спорів тощо.

Недостатня розробка теоретичних положень, наявність низки актуальних правових проблем щодо законодавчого визначення механізму розв’язання адміністративно-правових спорів на основі сучасної практики їх розгляду й послужили підставою для обрання дисертанткою цієї теми дослідження.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана згідно з комплексною цільовою програмою № 0186.0.070865 “Права людини та проблеми становлення, організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні”, яка розробляється в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого. Тема дисертаційного дослідження затверджена вченою радою Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого 21.12.2001 р., протокол № 7.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає в комплексному аналізі теоретичних і практичних проблем розгляду й вирішення адміністративно-правових спорів в Україні, з’ясуванні змісту категорії “адміністративно-правовий спір”, а також у накресленні основних напрямків удосконалення законодавства, що регулює порядок розв’язання адміністративно-правових спорів.

Для досягнення поставленої мети авторкою головна увага була приділена вирішенню наступних завдань, як-то:

- з’ясування сутності й виявлення рис адміністративно-правового спору;
- аналіз особливостей позасудового розгляду адміністративно-правових спорів, стану його правового регулювання та напрямків удосконалення;
- розгляд видів адміністративно-правових спорів, вирішення яких здійснюється в судовій процесуальній формі;
- висвітлення й аналіз досвіду деяких країн Європи та США щодо діяльності інституцій, які розглядають і розв’язують адміністративно-правові спори з метою врахування негативних і запозичення позитивних напрацювань Україною;
- виявлення особливостей адміністративного судочинства;
- розгляд низки проблем з формування в Україні адміністративних судів;

- визначення загальних засад розгляду адміністративно-правових спорів у судах;
- накреслення напрямків розвитку законодавства, норми якого закріплюють механізм вирішення адміністративно-правових спорів.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у процесі розгляду й розв'язання правових спорів у сфері державного управління й місцевого самоврядування між фізичними чи юридичними особами, з одного боку, та органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами – з іншого.

*Предметом дослідження* виступають відповідні правові норми, що закріплюють механізм і компетенцію державних інституцій щодо вирішення адміністративно-правових спорів, а також питання створення і функціонування системи адміністративних судів.

*Методи дослідження.* Методологічним підґрунтям наукового дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. На всіх етапах дослідження використовувалися такі методи наукового пізнання, як діалектичний, формально-юридичний, статистичний, структурно-логічний, порівняльно-правовий та ін. За допомогою діалектичного методу поглиблено понятійний апарат, визначено сутність та особливості адміністративно-правового спору й адміністративного судочинства. Формально-юридичний метод застосовано для аналізу існуючої системи правових норм, які регулюють порядок вирішення адміністративно-правових спорів, що в комплексі з методом логічного аналізу дозволило накреслити напрямки з удосконалення законодавства в розглядуваній сфері. Для з'ясування тенденцій, які характеризують розвиток механізмів захисту осіб від свавілля владних структур, послужив історико-правовий метод наукового пізнання. Методи класифікації і групування вжито при вивченні й узагальненні видів адміністративно-правових спорів. Застосування порівняльно-правового методу допомогло дослідити порядок розв'язання адміністративно-правових спорів у деяких зарубіжних країнах і запропонувати рекомендації щодо запозичення світового досвіду в процесі опрацювання засад адміністративного судочинства в Україні.

У процесі виконання дисертаційної роботи використано результати наукових досліджень загальної теорії держави і права, адміністративного права, цивільно-процесуального права, конституційного права та інших галузей права і процесу, а також праці зарубіжних учених-юристів, які раніше не перекладалися на державну чи російську мови.

Інформаційну й емпіричну базу дослідження становлять поглиблене вивчення й аналіз практичної діяльності загальних і господарських судів Харкова й Харківської області, загальних судів Автономної Республіки Крим, довідкові видання і статистичні матеріали з порушеної проблематики.

Теоретичну основу дисертації становлять наукові положення, які стосуються сутності адміністративно-правового спору й механізмів його розв'язання, що містяться у працях: А.Т.

Боннера, В.Д. Бринцева, Ю.В.Георгієвського, Р. Гнейста, І.П. Голосніченка, І.Г. Дікова, М.Д. Загряцькова, Л.О. Зайдемана, О.Б. Зеленцова, А.І. Єлістратова, І.Б. Ко-ліушко, Н.М. Коркунова, С.А. Корфа, Є.Б. Лупарева, Н.Б. Писаренко, Ю.С. Педько, В.І. Ремньова, Н.Г. Саліщевої, А.О. Селіванова, В.В. Ски-товича, Ю.М. Старилова, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко, О.І. Угріновської, Н.Ю. Хаманьової, Д.М. Чечота та інших.

При написанні даної наукової роботи також широко використовувалися надбання таких українських та російських учених-адміністративістів, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, В.В. Бойцова, В.Я. Бойцов, В.М. Гаращук, Ю.М. Козлов, О.Д. Крупчан, Л.А. Ніколаєва, Н.Р. Нижник, Ю.О. Тихомиров, В.І. Шишкін, Ф.Д. Фіночко, О.М. Якуба та ін, а також зарубіжних науковців та практиків у сфері адміністративного права.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є одним з перших в українській адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням теоретичних і практичних проблем механізму вирішення адміністративно-правових спорів, які є частиною більш глобальної проблематики, пов'язаної із забезпеченням реалізації й захисту конституційних прав і свобод осіб у сфері державного управління.

На підставі проведеного дослідження в роботі сформульовано низку нових положень, висновків, пропозицій, які, на думку дисертантки, мають важливе значення для юридичної науки і практики, а саме:

- наводиться авторське визначення адміністративно-правового спору, як різновиду юридичного конфлікту, що виникає з публічно-правових відносин у сфері державного управління й місцевого самоврядування, обов'язковою стороною такого спору є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи або інші суб'єкти, на яких покладається виконання функцій державних органів, а його розв'язання може бути здійснено в адміністративному чи судовому порядку з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, забезпечення законності у зазначеній сфері;

- дістали подальшого обґрунтування позиції відносно того, що найбільш ефективним механізмом захисту прав, свобод і законних інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів управління є судовий, поряд з яким доцільно зберегти й адміністративний (позасудовий) порядок вирішення адміністративно-правових спорів;

- уперше проведено аналіз співвідношення адміністративного і судового порядків вирішення адміністративно-правових спорів, розглянуто та обґрунтовано переваги кожного з них;

- запропоновано авторський варіант виокремлення видів адміністративно-правових спорів, вирішення яких необхідно віднести до юрисдикції адміністративних судів, з урахуванням змісту адміністративно-правового спору й аналізу чинного законодавства, яке стосується судового захисту

прав, свобод і законних інтересів осіб від порушень у сфері державного управління й місцевого самоврядування;

– здійснено аналіз зарубіжного законодавства, вивчено низку наукових робіт, які раніше не було перекладено на державну чи російську мови, щодо функціонування інституцій, які розв’язують спори між особою і владними структурами, висунуто пропозиції по вдосконаленню порядку вирішення адміністративно-правових спорів в Україні;

– подальшої аргументації отримала теза про необхідність більш широкого вивчення інституту адміністративної юстиції з точки зору адміністративного судочинства (процесуального аспекту), розглянуто особливості вказаного виду судочинства, що дозволило дійти висновку про недосконалість чинного механізму розв’язання адміністративно-правових спорів;

– зроблено спробу дати авторське бачення вирішення проблемних моментів у процесі створення адміністративних судів в Україні;

– сформульовано конкретні пропозиції щодо удосконалення законодавчого врегулювання порядку розв’язання адміністративно-правових спорів в судах і запропоновано авторську класифікацію принципів адміністративного судочинства.

**Практичне значення результатів дослідження** полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки і пропозиції можуть бути використані:

– у науково-дослідницькій роботі – для поглиблення теорії адміністративно-правового спору, вивчення сутності і змісту адміністративної юстиції й такої форми її здійснення, як адміністративне судочинство;

– у правотворчій діяльності – при опрацюванні Адміністративно-процесуального кодексу України, розробці нових і вдосконаленні існуючих нормативно-правових актів, що стосуються механізмів вирішення адміністративно-правових спорів;

– у навчальному процесі – під час викладання адміністративного права, спецкурсів: “Розгляд судами адміністративних справ”, “Адміністративна відповідальність”, при підготовці методичних і навчальних посібників, а також розділів підручників із адміністративного права для вищих навчальних закладів;

– у практичній діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування і судів при розгляді справ, що виникають з публічно-правових відносин, за зверненнями фізичних чи юридичних осіб з питань захисту своїх прав, свобод та законних інтересів в сфері державного управління й місцевого самоврядування.

**Апробація результатів дисертації.** Висновки і положення поданого до захисту наукового дослідження неодноразово обговорювалися на кафедрі адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. Результати дослідженої проблеми були

оприлюднені на науково-практичних конференціях (“Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування”. – Харків, 2001. – 4-5 грудня; “Правові проблеми реформування регіональної влади”. – Харків, 2002. – 12 квітня; “Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні. – Харків, 2004. – 25 квітня).

**Публікації.** Основні положення дисертації відображені у 3-х статтях, опублікованих у наукових виданнях, визначених ВАК України фаховими, і 3-х тезах доповідей та наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

**Структура й обсяг роботи.** Відповідно до мети, завдань, предмета й логіки дослідження дисертація складається зі вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків (після кожного розділу й наприкінці роботи) та списку використаних джерел. Обсяг дисертації –186 сторінок. Список використаних джерел становить 260 найменувань і займає 26 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовуються актуальність теми дослідження, розкриваються зміст і стан наукового опрацювання проблеми, її значущість, показується зв'язок з науковими програмами, визначаються об'єкт та предмет дослідження, його мета й завдання, відмічається його теоретичне та практичне значення, наукова новизна, наводяться відомості про апробацію результатів виконаної роботи.

**Розділ 1 “Адміністративно-правові спори: сутність і зміст”** складається із трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1. **“Поняття й риси адміністративно-правового спору”** зазначається, що закріплений Конституцією України новий тип відносин між державою і громадянином, у яких людина визнається найвищою соціальною цінністю, надає можливості громадянам (юридичним особам) України більш ефективно захищати свої права й інтереси, що об'єктивно призводить до виникнення адміністративно-правових спорів – спорів між фізичними чи юридичними особами, з одного боку, і державою – з іншого.

З урахуванням запровадження в Україні системи адміністративних судів, адміністративно-правовий спір досліджується як предмет адміністративного судочинства. Одночасно наголошується на важливості й необхідності збереження адміністративного порядку розгляду цього виду спорів.

Адміністративно-правові спори розглядаються у двох значеннях: вузькому – як спори, що виникають із суто адміністративно-правових відносин, і в широкому – як публічно-правові, що



виникають з усіх відносин публічно-правового характеру у сфері державного управління й місцевого самоврядування. Підкреслюється, що аналіз приписів чинного українського законодавства надає можливості категорію “адміністративно-правовий спір” розглядати в широкому її значенні.

Особлива увага звертається на те, що у спеціальній юридичній літературі питання стосовно того, що є предметом захисту в адміністративному судочинстві, залишається дискусійним. У результаті аналізу поглядів учених щодо цього питання, дисертантка приєднується до точки зору тих науковців, які вважають предметом захисту порушені (або що порушуються) права і свободи, а також законні інтереси осіб.

Адміністративно-правовий спір розглядається як різновид юридичного конфлікту, що дає можливість здійснити його аналіз з боку як статички, так і динаміки, оскільки він має свої відповідні стадії розвитку.

На підставі існуючих у доктрині адміністративного й цивільно-процесуального права підходів стосовно визначення природи і змісту категорії “адміністративно-правовий спір” встановлюються його риси, підкреслюється публічно-правовий характер спорів, що виникають у сфері державного управління й місцевого самоврядування. Обов’язковою стороною такого спору виступає орган чи особа, наділена владними повноваженнями, а його розв’язання спрямовано на захист прав, свобод і законних інтересів осіб, забезпечення режиму законності. У підрозділі наводиться авторське визначення адміністративно-правового спору.

У підрозділі **1.2. “Адміністративний і судовий порядки розгляду адміністративно-правових спорів, їх співвідношення й законодавче регулювання”** досліджено розвиток і виявлено тенденцію зростання питомої ваги судового порядку вирішення адміністративно-правових спорів.

Проаналізовано вітчизняне законодавство, яке регламентує судовий та адміністративний порядки розгляду й розв’язання адміністративно-правових спорів, на підставі чого виокремлено низку переваг і недоліків кожного з них. Детально розглянуто низку прийнятих протягом останніх років нормативно-правових актів, норми яких закріплюють порядок розгляду звернень громадян (зокрема скарг) в органах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування. Зроблено висновок про зростання уваги владних інституцій до питань забезпечення особам можливості реалізувати конституційне право на звернення до органів державної влади й місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, про необхідність пошуку нових шляхів законодавчого вдосконалення позасудового порядку розв’язання адміністративних справ і подальше покращення адміністративних процедур щодо вирішення досліджуваних спорів.

Розглянуто співвідношення позасудового й судового порядків вирішення адміністративно-правових спорів, зроблено висновок про недоцільність запровадження в Україні лише судового механізму розв'язання цих спорів, особливо у випадках, коли питання можуть бути вирішені відповідним органом чи посадовою особою.

Окрема увага приділена додатковому механізму адміністративного захисту прав і свобод людини – зверненню до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – омбудсмена. Аналізуючи наданий цій посадовій особі статус і процедуру звернення до неї, дисертантка дістає висновок, що звернення до українського омбудсмена становить собою адміністративний порядок захисту прав і свобод від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, якому притаманна одна, досить важлива особливість – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини не вправі самостійно вирішувати справу.

**Підрозділ 1.3. “Головні напрями застосування зарубіжного досвіду функціонування адміністративної юстиції в Україні”** присвячено дослідженню моделей адміністративної юстиції, практики розгляду адміністративно-правових спорів в різних країнах світу.

Вивчено й узагальнено низку підходів до визначення поняття “адміністративна юстиція”, розмаїття яких обумовлює багатоаспектний характер інституту адміністративної юстиції. Авторка приєднується до точки зору тих науковців, які пропонують розглядати останній у трьох аспектах – матеріально-правовому, організаційному й формальному (процесуальному).

В роботі визначається, що критерієм поділу адміністративної юстиції на види служить організаційний аспект цього інституту, водночас наголошується на існуванні певних особливостей у побудові й функціонуванні адміністративної юстиції кожної країни світу, що зумовлено формою правління, територіального устрою, політичною системою, правовими традиціями, звичаями, та іншими чинниками.

Вказується на особливості функціонування адміністративної юстиції низки зарубіжних країн. Зроблено висновок, що модель адміністративної юстиції, яку намагається сьогодні запровадити Україна, походить від німецької, однак, на відміну від останньої, українське законодавство закріплює, що адміністративні суди утворюються в системі судів загальної юрисдикції.

Наведено пропозиції щодо запозичення позитивного досвіду ФРН по організації й кадровому забезпеченню діяльності адміністративних судів і здійсненню адміністративного судочинства нашою державою.

Розкривається порядок функціонування американських інституцій стосовно вирішення адміністративно-правових спорів. Наводиться думка, що функції адміністративної юстиції в цій країні (у європейському розумінні цього інституту) виконують різноманітні органи виконавчої

влади (адміністративні агентства), яким делеговано судові повноваження, а також спеціалізовані й загальні суди, однак єдиної системи органів адміністративної юстиції вони не утворюють.

На підставі поглибленого аналізу процесуального механізму розгляду й розв'язання адміністративно-правових спорів у США, підсумовується думка про можливість використання відповідних правових приписів українським законодавцем і висувається низка пропозицій щодо запозичення ним (з урахуванням українських правових традицій) досвіду цієї держави при розробці нового й вдосконаленні чинного законодавства з питань, що стосуються порядків (особливо позасудового) вирішення адміністративно-правових спорів.

**Розділ 2 “Механізм розгляду адміністративно-правових спорів”** складається із чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. **“Адміністративне судочинство. Види адміністративно-правових спорів, підвідомчих судам України”** адміністративне судочинство розглядається як форма здійснення адміністративної юстиції, визначаються його особливості.

На підставі аналізу та співвідношення таких понять, як “підсудність”, “підвідомчість”, “повноваження”, “юрисдикція”, “компетенція”, пропонується: а) при визначенні прав та обов'язків адміністративного суду щодо вирішення певних спорів вживати категорію “юрисдикція суду”, яка за обсягом вужче категорії “компетенція суду”; б) категорію “підвідомчість” використовувати при з'ясуванні характеру, властивостей спорів, на які має поширюватися юрисдикція суду; в) категорію “підсудність” – при розмежуванні кола справ між судами однієї судової системи.

Звертається увага на те, що ще до функціонування в Україні системи адміністративних судів необхідно чітко визначитися з положенням, які саме спори мають вирішуватися цими судовими органами. Пропонується віднести до юрисдикції останніх усі адміністративно-правові спори (публічно-правові у сфері державного управління й місцевого самоврядування), крім тих, для яких законодавством встановлено інший судовий порядок розв'язання. Окремо досліджуються різні види адміністративно-правових спорів, що мають вирішуватися в адміністративних судах: (а) щодо розмежування компетенції між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, (б) з приводу нотаріальних дій, (в) з питань прийняття на державну службу чи службу в органи місцевого самоврядування, проходження і звільнення із цих служб, (г) стосовно неконституційності актів органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування (крім актів Кабінету Міністрів України).

Пропонується до юрисдикції адміністративних судів віднести спори, у яких предметом оспорювання виступають акти, дії чи бездіяльність органів (осіб), які не є органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування, але реалізують надані державою функції й

повноваження у сфері управління. Обґрунтовано тезу, згідно з якою адміністративні суди мають надавати дозволи (санкції) на вчинення відповідних адміністративних дій.

Акцентується увага на висновку, що сьогодні в судовому порядку вирішуються лише окремі види адміністративно-правових спорів. Запровадження адміністративних судів, дійового механізму їх функціонування, закріплення можливості оскаржити до суду будь-які акти, дії чи бездіяльність суб'єктів публічного управління в майбутньому надасть можливості вирішувати більшість адміністративно-правових спорів саме в судовому порядку.

У підрозділі 2.2. **“Проблеми становлення й законодавчого регулювання діяльності адміністративних судів в Україні”** зазначається, що вирішальним кроком у запровадженні адміністративної юстиції у вигляді системи адміністративних судів став Закон України “Про судоустрій України” від 7 лютого 2002 р.

Виокремлюється низка проблем щодо теоретичних організаційних, практичних і правових питань створення адміністративних судів в Україні, серед яких: (а) розмежування підвідомчості справ між судами різної спеціалізації; (б) недостатність теоретичних розробок з питань механізму функціонування адміністративних судів в умовах України; (в) належне кадрове й матеріально-фінансове забезпечення цих судів; (г) врегулювання процесу розгляду й розв'язання спорів адміністративними судами. Підкреслюється, що на ефективність функціонування всієї системи адміністративних судів впливає рівень правової культури, поінформованості громадян. Вивчено й показано на причини існування порушених проблем, висувуються слушні пропозиції стосовно їх розв'язання.

У підрозділі 2.3. **“Принципи адміністративного судочинства”** розкривається зміст принципів адміністративного судочинства – універсальних, науково-обґрунтованих, прямо або опосередковано закріплених у нормативно-правових актах засад, які виражають сутність і специфіку адміністративного судочинства і спрямовані на забезпечення його результативності.

Принципи адміністративного судочинства, на думку дисертантки, можна класифікувати на: (а) загальні, які водночас є конституційними і притаманні будь-якому виду судочинства, й (б) спеціальні, властиві лише адміністративному судочинству. Водночас стверджується, що правова природа спору, який має вирішуватись у межах адміністративного судочинства, й особливості правового становища сторін обумовлюють специфічне змістове наповнення, в його межах, загальних принципів судочинства. Детально проаналізовано практику діяльності судових органів щодо реалізації й забезпечення принципів адміністративного судочинства.

У підрозділі 2.4. **“Порядок розгляду адміністративно-правових спорів у судах”** акцентується увага на необхідності оптимізації й розвитку правового механізму вирішення

публічно-правових спорів, що виникають у сфері державного управління й місцевого самоврядування.

Авторка наголошує на дискусійний характер питання щодо процесуального документа, яким має заявлятися адміністративно-правовий спір в адміністративному суді. На думку одних учених таким документом має бути скарга, інші пропонують вживати термін “заява”. Дисертанткою підтримуються погляди тих науковців, які підставою для відкриття провадження по адміністративно-правовому спору в адміністративному суді вважають адміністративний позов, оскільки саме позовний характер провадження вказуватиме на рівність сторін, можливість використати такий інститут позовного провадження, як зустрічний позов, вимагати в межах судового провадження відшкодування завданої шкоди, якщо акт, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень визнано незаконними тощо.

Адміністративному судочинству, як і іншим видам судочинства, притаманний послідовний порядок розвитку – провадження у суді першої інстанції, апеляційне, касаційне провадження і провадження у порядку повторної касації. Аналізуються стадії кожного з них, висувуються пропозиції стосовно процесуальних дій, які має здійснювати адміністративний суд у межах кожного провадження.

У підрозділі вказується на необхідність урегулювання в Адміністративно-процесуальному кодексі України порядку перегляду рішень, що набрали чинності у зв’язку з нововиявленими обставинами. Такий перегляд, на думку авторки, має здійснювати адміністративний суд, який першим вирішував справу. Висунуто пропозиції щодо контролю адміністративного суду за виконанням прийнятого рішення.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що виявляється в комплексному аналізі проблем законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів. У висновках формулюються основні результати дослідження, найбільш значні його положення, пропозиції по вдосконаленню правового регулювання адміністративного і судового порядку розгляду адміністративно-правових спорів, окреслено проблеми, вирішення яких може сприяти підвищенню ефективності адміністративного судочинства.

Головними науковими і практичними результатами роботи є:

– визначення адміністративно-правового спору як різновиду юридичного конфлікту, що виникає з публічно-правових відносин у сфері державного управління та місцевого

самоврядування, обов'язковою стороною такого спору є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи або інші суб'єкти, на яких покладено виконання функцій державних органів, а його розв'язання може бути здійснено в адміністративному чи судовому порядку з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, забезпечення законності у зазначеній сфері;

- наукове обґрунтування положень стосовно того, що найбільш ефективним способом розгляду й розв'язання адміністративно-правових спорів є судовий, поряд з яким, має зберегтися й позасудовий механізм, але не як обов'язкова умова для звернення до суду;

- здійснення аналізу зарубіжного законодавства й вивчення низки наукових робіт, які раніше не було перекладено на державну чи російську мови, щодо функціонування інституцій, які розв'язують спори між особою і владними структурами; висунення на цій підставі пропозицій по вдосконаленню механізмів захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у процесі розгляду адміністративно-правових спорів в Україні. При вирішенні питання щодо меж втручання адміністративного суду в дискреційну діяльність органів публічної влади, рекомендується звернутися до досвіду Федеративної Республіки Німеччини. Згідно з чинним у цій країні законодавством, втручання в розсуд адміністрації обмежується перевіркою лише відповідності закону актів, дій чи бездіяльності адміністративного органу;

- положення про недоцільність запровадження в українському адміністративному судочинстві закріпленого німецьким законодавством інституту мирової угоди, зміст якого полягає в тому, що сторони спору шляхом укладення такої угоди можуть самостійно (повно чи частково) його владнати, оскільки вирішення адміністративно-правового спору в будь-якому разі зачіпає інтереси суспільства, стосується законності в сфері державного управління й місцевого самоврядування;

- пропозиції по запозиченню досвіду Сполучених Штатів Америки щодо процедури розгляду адміністративно-правових спорів, зокрема: а) розв'язуючи адміністративно-правові (публічно-правові) спори, органи, уповноважені здійснювати цю діяльність, у першу чергу мають керуватися принципом пріоритету прав, свобод та інтересів осіб; б) процедури такої діяльності мають бути чітко врегульовані й прозорі; в) забезпечення поінформованості населення про діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування й результати розгляду адміністративних справ; г) забезпечення стійкого авторитету судової влади;

- визначення особливостей адміністративного судочинства, які полягають у його предметі, – це особлива категорія спорів – адміністративно-правових де нерівність правового статусу сторін обумовлює специфічність принципів його здійснення, а механізм їх розгляду регулюється адміністративно-процесуальними нормами, у межах яких здійснюється не лише захист прав, свобод і законних інтересів осіб, а і контроль за діяльністю органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;

– класифікація вирішуваних у судовому порядку адміністративно-правових спорів на види за: а) змістом правовідносин, з яких вони виникають – конституційних, адміністративних, митних, фінансових та ін.; б) суб'єктом оспорювання – це спори щодо колегіальних або одноособових суб'єктів; в) суб'єктом звернення – ті що заявляються фізичними особами, де суб'єктом звернення є юридична особа, а також у яких ним виступає орган, наділений владними повноваженнями. Особливе практичне значення має класифікація адміністративно-правових спорів за предметом оспорювання. Це спори щодо (а) нормативно-правових, (б) індивідуальних актів, (в) дій або бездіяльності органів, (г) повноважень, (д) постанов про накладання адміністративних стягнень.

– рекомендації по вирішенню кадрових та організаційних питань, стосовно діяльності адміністративних судів, шляхом прийняття Законів України “Про адміністративні суди”, “Про нормативно-правові акти”, а також Адміністративно-процедурного кодексу України, що надасть можливості забезпечити чіткість у діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування по розгляду звернень громадян чи юридичних осіб. Недотримання законодавчо закріплених процедур має бути підставою визнання акта, дії чи бездіяльності незаконними.

– обґрунтування принципів притаманних адміністративному процесу взагалі, – швидкості (оперативності) процесу, об'єктивної істини, публічності (офіційності), а також тих, які властиві лише адміністративному судочинству – процесуальній активності адміністративного суду, презумпції вини суб'єкта владних повноважень та пропозицій по закріпленню їх в Адміністративному процесуальному кодексі України.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Сьоміна В.А. Досвід створення та функціонування адміністративної юстиції у Франції та Німеччині // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. / Засновник – Акад. прав. наук України, голов. ред. Ю.П. Битяк. – Харків: Право. – 2002. – Вип. 4. – С.143-149.

2. Сьоміна В.А. Особливості становлення й сутність адміністративної юстиції в Україні та США: порівняльний аналіз // Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2003. – Вип. 61. – С. 161-166.

3. Сьоміна В.А. Тенденції та етапи розвитку адміністративної юстиції в Україні // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ / Відп. ред. О.М. Бан- дурка. – Харків: Нац. ун-т внутр. справ України, 2003. – Вип. 22. – С.104 – 109.

4. Сьоміна В.А. Особливості оскарження рішень по зверненнях громадян // Пробл. вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матер. наук.-практ. конф., Харків, 4-5 груд. 2001 р. / За ред. М.І. Панова. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. – С.219-221.

5. Сьоміна В.А. Принципи організації діяльності адміністративних судів // Правові пробл. реформування регіон. влади: Матер. наук.-практ. конф., м.Харків, 12 квіт. 2002р. / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування АПрН України, 2002. – С. 162-164.

6. Сьоміна В.А. Спір з приводу реалізації повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування – як вид адміністративно-правового спору // Пробл. удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 трав. 2004р. / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування АПрН України, 2004. – С.256-258.

## АНОТАЦІЇ

**Сьоміна В.А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2005.

Дисертація присвячена дослідженню проблем адміністративного й судового порядку розгляду адміністративно-правових спорів, процесуальним питанням діяльності адміністративних судів в Україні. Розглянуто особливості адміністративного судочинства й види адміністративно-правових спорів, що вирішуються судами. Наводиться система принципів адміністративного судочинства і розкривається їх зміст. Надані пропозиції щодо запозичення досвіду законодавчого регулювання порядку розв'язання публічно-правових спорів у зарубіжних країнах, для вдосконалення механізмів вирішення цієї категорії спорів в Україні. Сформульовано авторське бачення розв'язання організаційних і правових проблем створення адміністративних судів в Україні, висунуті пропозиції по вдосконаленню законодавства.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий спір, адміністративне судочинство, адміністративна юстиція, адміністративний суд, судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів, адміністративний порядок вирішення адміністративно-правових спорів.

**Сєміна В.А. Проблемы законодательного регулирования и практики рассмотрения административно-правовых споров. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право;



информационное право. – Национальная юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого. – Харьков, 2005.

В диссертации исследуются проблемы разрешения административно-правовых споров, организационные и правовые вопросы образования и функционирования в Украине системы административных судов, процессуальные аспекты их деятельности. Раскрывается содержание понятия административно-правового спора, дается его авторское определение. Административно-правовой спор рассматривается как предмет административного судопроизводства, при этом акцентируется внимание на том, что он может разрешаться и во внесудебном порядке. В работе анализируются позитивные и негативные моменты каждого из порядков, на основании чего сделан вывод о необходимости их параллельного изучения и развития. Значительное внимание уделено совершенствованию внесудебного порядка разрешения административно-правовых споров, предлагается использовать в этом направлении опыт функционирования институций (административных агентств), которые разрешают административно-правовые споры в США.

Изучение проблем функционирования института административной юстиции в зарубежных странах, различных его моделей позволило прийти к выводу, что формирующаяся в Украине система административной юстиции имеет ряд характерных признаков, присущих немецкой модели этого института. Сформулированы рекомендации относительно путей использования опыта иностранных государств в процессе законодательной регламентации деятельности административных судов в Украине.

Раскрываются особенности административного судопроизводства, проводится классификация административно-правовых споров по различным критериям – предмету оспаривания, содержанию правоотношений, из которых возникает спор, субъекту оспаривания, субъекту обращения, исследуются и классифицируются принципы административного судопроизводства. Предлагаются рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего порядок рассмотрения и разрешения административно-правовых споров.

**Ключевые слова:** административно-правовой спор, административное судопроизводство, административная юстиция, административный суд, судебный порядок разрешения административно-правовых споров, административный порядок разрешения административно-правовых споров.

**Siomina V.A. Problems of both as legislative regulation and practice of trial of administratively legal disputes. – Manuscript.**

Dissertation for taking an academic degree of the Candidate of legal science on speciality 12.00.07 – theory of management, administrative law and process, financial law, information law. – Nation Law Academy of Ukraine named after Yroslav Mudry. – Kharkiv, 2005.

The thesis deals with examination of problems of trial of administratively legal disputes administratively and judicially, procedural questions of activity of administrative courts in Ukraine. In the thesis peculiarities of administrative procedure and kinds of administratively legal disputes, which are settled by courts, are examined. In the thesis a system of principles of administrative procedure is given and its content is revealed. It is given proposes of adoption and use of experience of legislative regulation of order of settlement of publicly legal disputes in foreign countries for improvement of mechanisms of settlement for this category of disputes in Ukraine. Author's vision of solving of organizational and legal problems concerning creation of administrative courts in Ukraine is represented. In the thesis it is also given proposes of improvement of legislation.

**Key words:** administratively legal dispute, administrative legislation, administrative justice, an administrative court, judicial settlement of administratively legal disputes, administrative order of settlement of administratively legal disputes.

Відповідальний за випуск  
кандидат юридичних наук, доцент Шульга М.Г .

Підписано до друку 09.02.2005р. Формат 60x90/16.

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.

Умов. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9

Тираж 100 прим. Зам. № 2212

---

Друкарня Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого  
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77