

**ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ**

**Осадчий Анатолій Юрійович**

УДК: 342.9:242.565.4

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ОСКАРЖЕННЯ ГРОМАДЯНАМИ НЕЗАКОННИХ ДІЙ  
ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СУДАХ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Одеса - 2004

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор  
*КІВАЛОВ Сергій Васильович*,  
Одеська національна юридична академія,  
завідувач кафедри адміністративного та  
фінансового права

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор  
*АВЕР'ЯНОВ Вадим Борисович*,  
Інститут держави і права імені  
В. М. Корещького, НАН України, завідувач  
відділу проблем державного управління і  
адміністративного права

кандидат юридичних наук, доцент  
*ЯРМАКІ Христофор Петрович*,  
Одеський юридичний інститут  
Національного університету внутрішніх справ,  
начальник кафедри адміністративного права  
і адміністративної діяльності органів внутрішніх  
справ

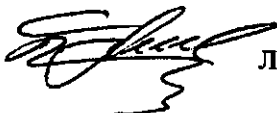
**Провідна установа:** Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка, кафедра конституційного  
і адміністративного права (м. Київ).

Захист відбудеться "3" квітня 2004 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий "28" лютого 2004 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Л. Р. Біла

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Згідно з нормами Конституції України забезпечення реалізації та захисту прав людини є головним обов'язком демократичної, соціальної, правової держави. У цьому, серед інших гілок влади, виконавча влада посідає особливе місце, адже, як зазначено в проекті Концепції реформи адміністративного права України, саме вона є найбільш наближеною до забезпечення потреб людини і є тією владою, з якою особа має ті або інші контакти практично повсякденно – через відносини з органами виконавчої влади, їхніми посадовими і службовими особами громадянам надається можливість практично скористатись більшістю з наданих їм Конституцією і законами України прав, виконувати покладені на них обов'язки. Завдяки цьому саме незаконні рішення, дії, бездіяльність органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб завдають найбільшої шкоди інтересам громадян, хоча у межах встановлених процедур правовий захист держави гарантується і у випадку порушення прав та законних інтересів громадян іншими суб'єктами, що здійснюють державно-владні управлінські функції (органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими чи службовими особами, іншими суб'єктами, які здійснюють владні управлінські функції на підставі законодавства або на виконання делегованих повноважень).

Громадянин може скористатися декількома шляхами захисту, якщо вважає, що його права порушено незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю органів виконавчої влади, їхніх посадових і службових осіб. Вони є частинами єдиного механізму захисту прав особи що, доповнюючи одна одну, покликані у більш повному обсязі гарантувати захист прав громадян. Їх дієвість є однією з визначальних характеристик правової держави.

Судове оскарження громадянами незаконних рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових і службових осіб, через поширення Конституцією України юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають в Україні, а також і через суттєві юридичні гарантії здійснення правосуддя, посідає провідне місце серед способів захисту прав громадян у сфері виконавчої влади.

Новий етап розвитку інституту судового оскарження громадянами неправомірних рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових і службових осіб в Україні пов'язаний із створенням такої форми захисту прав громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція, що передбачає формування системи адміністративних судів і запровадження відповідних процедур їх діяльності.

Зважаючи на те, що оскарження громадянами незаконних рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових і службових осіб в Україні ще з радянських часів регламентовано цивільно-процесуальними

нормами – запровадження адміністративної юстиції потребує прийняття низки правових актів (перш за все, Адміністративного процесуального кодексу), що становитимуть нормативно-правову основу цього інституту. При цьому треба наголосити на важливості якісного, науково-обґрунтованого процесуального забезпечення функціонування адміністративних судів, оскільки, у протилежному випадку, може бути скомпрометована сама ідея адміністративної юстиції в Україні.

Незважаючи на правові умови та прихильне ставлення більшості адміністративістів до запровадження адміністративної юстиції, розробка проблем оскарження громадянами незаконних рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових і службових осіб у судах, з урахуванням запровадження судової спеціалізації та адміністративного судочинства у цих справах, є для вітчизняної адміністративно-правової науки значною мірою новим напрямом наукового пошуку. Цілий ряд питань, які пов'язані із запровадженням адміністративної юстиції, потребують ґрунтовних наукових досліджень, що покликані створити необхідну наукову базу для прийняття відповідних правових актів. Саме тому для адміністративно-правової науки є актуальним і необхідним проведення дослідження усього комплексу проблем, пов'язаних з адміністративною юстицією: починаючи з аналізу відносин між громадянином і суб'єктом, який здійснює державно-владні управлінські функції, якщо громадянин вважає, що при реалізації таких функцій порушено його права і законні інтереси, до комплексного аналізу процесуальної форми здійснення адміністративної юстиції та напрацювання науково-обґрунтованих рекомендацій щодо її впровадження. Тим більше, що для цього роду досліджень зусиллями таких вчених, як В. Б. Авер'янов, М. О. Баймуратов, Д. М. Бахрах, І. П. Голосніченко, В. М. Горшеньов, Є. В. Додін, І. М. Зайцев, О. Б. Зеленцов, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, М. В. Косюта, В. М. Кудрявцев, Л. О. Николаєва, М. П. Орзіх, Г. Л. Осокіна, І. В. Панова, В. Г. Перепелок, П. М. Рабінович, В. І. Ремньов, Н. Г. Саліщева, В. Д. Сорокін, Ю. М. Старілов, В. С. Стефанюк, М. С. Студенікіна, Ю. О. Тихомиров, М. М. Тищенко, О. Ф. Фрицький, Н. Ю. Хаманєва, Д. М. Чечот, В. М. Шаповал, В. І. Шишкін, М. К. Якимчук, Х. П. Ярмакі та інших, що досліджували проблематику адміністративного процесу і оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади, їхніх посадових і службових осіб, створена необхідна наукова база.

Таким чином, актуальність дисертаційного дослідження обумовлена низкою причин: по-перше, необхідністю дослідження юридичної природи адміністративно-правового спору за участю органу виконавчої влади, за розв'язанням якого громадянин звертається до суду, що дозволить створити ефективну процесуальну форму розв'язання таких спорів, яка гарантуватиме реальний захист прав громадян; по-друге, відсутністю у вітчизняній науці

достатньою мірою розроблених у теоретичному плані загальних положень стосовно судових адміністративних проваджень щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових і службових осіб; потребе, дефіцитом ефективних у практичному відношенні наукових рекомендацій щодо процесуальної форми розв'язання адміністративно-правових спорів між громадянином і органом виконавчої влади.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема дисертації пов'язана з основними напрямками наукових досліджень у галузі держави і права на 1998-2000 рр. і є складовою частиною програми наукових досліджень, яку здійснює Одеська національна юридична академія на тему "Правові проблеми становлення та розвитку сучасної Української держави" (державний реєстраційний № 0101U001195). Обраний напрямок дослідження знаходиться у безпосередньому зв'язку з темою науково-дослідної роботи кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії "Правове забезпечення механізму реалізації адміністративної реформи в Україні".

**Мета і задачі дослідження.** Метою дослідження є науковий аналіз організаційно-правового забезпечення оскарження громадянами незаконних рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових і службових осіб за умов створення в Україні адміністративних судів і запровадження адміністративно-процесуальної форми захисту прав громадян у їх відносинах з органами виконавчої влади, з урахуванням функціонування судової влади у правовій демократичній державі, а також особливостей адміністративно-правових спорів між громадянином та органом виконавчої влади, які проявляються в судових адміністративних провадженнях щодо їх розв'язання, із висновками і пропозиціями щодо розвитку нормативно-правової бази, яка врегульовуватиме процесуальний порядок розв'язання цих спорів.

Мета наукового дослідження зумовила такі задачі наукового пошуку:

- здійснення аналізу розвитку адміністративно-правового регулювання оскарження громадянином незаконних дій органів виконавчої влади;
- визначення поняття та структури адміністративно-правового спору між громадянином і органом виконавчої влади;
- визначення поняття адміністративної юстиції та її основних рис, співвідношення адміністративної юстиції із правосуддям, адміністративним судочинством, адміністративною юрисдикцією;
- обґрунтування позовної природи проваджень щодо судового розв'язання адміністративно-правових спорів;
- визначення поняття та елементів адміністративного позову як засобу реалізації громадянином права на судовий захист;

- здійснення аналізу моделі судового адміністративного провадження щодо розв'язання адміністративно-правових спорів між громадянином та органом виконавчої влади з урахуванням проекту Адміністративного процесуального кодексу та вироблення рекомендацій щодо її вдосконалення;
- здійснення аналізу зарубіжного досвіду процесуального забезпечення адміністративної юстиції.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають при зверненні громадянина за захистом своїх прав та законних інтересів до органів держави, якщо громадянин вважає, що рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єкта, який здійснює державно-владні управлінські функції, порушено його права та законні інтереси.

*Предметом дослідження* є матеріальні та процесуальні адміністративні правовідносини, що виникають під час оскарження громадянами рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб у суд, а також сукупність законодавчих актів та законопроектів України та зарубіжних країн, норми яких врегульовують зазначені правовідносини.

*Методи дослідження.* У дисертації використовувалася сукупність різних методів дослідження. Основний метод, який застосовано при здійсненні дисертаційного дослідження, – загальнонауковий діалектичний метод, який дозволив проаналізувати чинне законодавство та проекти законодавчих актів щодо оскарження громадянами незаконних рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб у судах. Широко використовувався також метод порівняльного правового дослідження при аналізові досвіду організації адміністративної юстиції у зарубіжних країнах. Під час проведення дослідження було застосовано конкретно-історичний метод, за допомогою якого було досліджено розвиток законодавства та практики оскарження громадянами рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових і службових осіб. У процесі дослідження широко використовувалися методи системного та структурно-функціонального аналізу при розгляді моделі адміністративного судочинства по розгляду позовів громадян на незаконні дії органів виконавчої влади та виявленню його окремих ознак.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Уперше підготовлено комплексне дисертаційне дослідження, в якому, на основі сучасних досягнень адміністративно-правової науки, розглядаються питання щодо сутності адміністративно-правового спору як предмету судового розгляду при оскарженні громадянином до суду незаконних рішень, дій, бездіяльності органу виконавчої влади, його посадової і службової особи та процесуального аспекту розв'язання адміністративно-правових спорів з урахуванням формування адміністративної юстиції та запровадження відповідного позовного адміністративного судочинства.

Проведення дисертаційного дослідження дало змогу одержати такі результати, які мають наукову новизну:

- вперше визначено поняття адміністративно-правового спору, здійснено аналіз структури адміністративно-правового спору між громадянином і органом виконавчої влади;
- запропоновано авторське визначення адміністративної юстиції, у новому аспекті визначено співвідношення адміністративної юстиції із правосуддям, адміністративним судочинством, адміністративною юрисдикцією;
- з нових позицій визначено правову природу і риси судового оскарження громадянином незаконних дій органів виконавчої влади;
- запропоновано авторське визначення адміністративного позову та охарактеризовано його елементи;
- дістала подальшого розвитку характеристика моделі судового оскарження громадянином незаконних рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових і службових осіб, що запропонована у проекті Адміністративного процесуального кодексу;
- запропоновано рекомендації до проекту Адміністративного процесуального кодексу щодо регламентації судового оскарження громадянином незаконних рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових і службових осіб.

**Практичне значення одержаних результатів.** Дисертація містить обґрунтовані висновки і пропозиції щодо запровадження адміністративно-процесуальної форми оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади до адміністративного суду, яка обумовлена особливостями адміністративно-правового спору між громадянином і органом виконавчої влади. Висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані при удосконаленні проекту Адміністративного процесуального кодексу, а також при розробці і удосконаленні інших проектів законодавчих актів, зокрема Адміністративно-процедурного кодексу.

Положення дисертаційного дослідження застосовуються в Одеській національній юридичній академії при викладанні навчальних дисциплін “Адміністративне право”, “Адміністративно-процесуальне право” і можуть бути використані для вдосконалення програм та планів навчання, при підготовці підручників, навчальних і методичних посібників. Теоретичне значення дисертації полягає у розробці проблематики адміністративно-правового спору, судового адміністративно-процесуального провадження щодо його розв’язання.

**Апробація результатів дисертації.** Дисертація обговорена на засіданні кафедри адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії.

Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися

здобувачем на 3-й звітній науковій конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської державної юридичної академії (Одеса, 2000 р.), Міжнародній науково-практичній конференції “Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція” (Одеса, 2000 р.), 4-й звітній конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (Одеса, 2001 р.), 5-й звітній конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (Одеса, 2002 р.), 6-й звітній конференції професорсько-викладацького складу і аспірантів Одеської національної юридичної академії (Одеса, 2003 р.), III Національній науково-теоретичній конференції “Українське адміністративне право: стан і перспективи реформування” (Одеса, 23-25 травня 2003 р.), Міжнародній науково-практичній конференції “Право і лінгвістика” (Сімферополь, 18-21 вересня 2003 р.).

Результати дисертаційного дослідження використовуються у навчальному процесі в Одеській національній юридичній академії при проведенні практичних занять з навчальних дисциплін “Адміністративне право” та “Адміністративно-процесуальне право”.

**Публікації.** Основні положення і результати дисертації знайшли відображення у шістьох наукових статтях, що містяться у фахових виданнях, перелік яких затверджений ВАК України.

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 175 сторінок, у тому числі список використаних джерел – 17 сторінок, що включає 202 найменування.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

Перший розділ “Адміністративно-правовий спір між громадянином і органом виконавчої влади і адміністративно-правове регулювання його розв’язання” містить три підрозділи. У підрозділі 1.1. “Розвиток адміністративно-правового регулювання оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади в Україні” досліджується розвиток адміністративного законодавства, яким регламентовано оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади в Україні, починаючи з початку ХХ ст.

Зазначається, що з ряду причин історичної, політичної та ідеологічної властивості (таких як недобудованість у Російській імперії інституту адміністративної юстиції, зневага радянського режиму до захисту суб’єктивних прав громадян, заперечення принципу поділу влад та незалежності судової влади та ін.) на протязі минулого століття майже усі адміністративно-правові спори розв’язувалися в адміністративному порядку, а діяльності судових органів у цій важливій сфері відводилася лише другорядна роль.



Водночас, за короткий час незалежності, Україна намагалася ввести адміністративне судочинство, подібне до європейських зразків – це випливає з положень Конституції УНР 1918 р., а проект Основного Державного Закону УНР (1920) передбачав введення у судову систему України Вищого адміністративного суду. Загальні суди повинні були розглядати при цьому по першій інстанції спори про відповідність розпоряджень місцевих властей вимогам закону, та чи вчинені вони у межах компетенції відповідного органу. Таким чином, у той період судове вирішення адміністративно-правових спорів впевнено орієнтувалося на формування самостійних адміністративних судів.

Після встановлення на Україні радянської влади сфера судового контролю за діями органів державного управління поступово розширювалася. Так, у 1926 р. Постанова ЦВК і РНК СРСР “Про основні принципи організації державного нотаріату” від 14 травня 1926 р. встановила можливість оскарження до суду дій нотаріусів і відмови від здійснення ними належних дій. Положення про вибори до Верховної Ради СРСР, прийняте у 1937 р., закріплювало порядок оскарження неправильностей у списках виборців. Можливість судового оскарження передбачалася й у низці інших нормативних актів, що приймалися протягом наступних років.

Конституція СРСР 1977 р. у ст. 58 закріпила право громадян СРСР на оскарження дій службових осіб, державних і громадських органів. Інститут судового оскарження у сфері державного управління отримав нове політичне і правове значення: вперше праву на оскарження управлінських дій було надано конституційного характеру. Втілити конституційні положення у життя покликаний був Закон СРСР “Про порядок оскарження в суд неправомірних дій посадових осіб, що ущемляють права громадян” від 30 червня 1987 р. У подальшому більш прогресивна концепція була втілена в Законі СРСР “Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що ущемляють права громадян” від 2 листопада 1989 р.

З урахуванням закріпленого Конституцією України 1996 р. принципу спеціалізації побудови системи судів загальної юрисдикції, необхідні подальша конкретизація, детальна розробка відповідних юридичних процедур. Наступний етап розвитку в Україні інституту судового оскарження громадянами неправомірних дій органів виконавчої влади пов'язаний із створенням спеціалізованих адміністративних судів, яке передбачене Законом України “Про судоустрій України”.

У підрозділі 1.2. “Правова природа адміністративно-правового спору” дається характеристика адміністративно-правового спору. При оскарженні громадянином незаконних дій органів виконавчої влади суд через здійснення перевірки законності дій органів виконавчої влади розв'язує адміністративно-правовий спір між громадянином і органом виконавчої влади, що виступає предметом судового розгляду. Справа порушується з метою усунення порушень і захисту суб'єктивних прав і законних інтересів.

Аналізуються наявні в юридичній літературі підходи щодо визначення поняття “спір про право”. Адміністративно-правовий спір розглядається як різновид юридичного конфлікту, що породжується юридичними ситуаціями і розв’язується юридичними засобами і може виникати, коли орган виконавчої влади реалізує свої владні повноваження, які порушують права громадянина. У цьому випадку адміністративно-правовий спір виступає як законний юридичний засіб, який використовується громадянами для захисту від неправомірних дій (рішень), бездіяльності органів виконавчої влади. Водночас зазначається, що правопорушення не можна вважати за різновид адміністративно-правового спору (Ю. М. Козлов), адже він не є правопорушенням, а є формою допустимої правомірної поведінки щодо захисту суб’єктивного права, хоча і може бути викликаний правопорушенням.

Визначальним для позначення спору як адміністративно-правового є не регулювання відносин, з яких він виникає, адміністративно-правовими нормами, а наявність у цих відносинах і, відповідно, у спорі спеціального суб’єкта – носія державно-владних управлінських функцій, – органа виконавчої влади, органа місцевого самоврядування (їх посадової чи службової особи), інших суб’єктів, які здійснюють владні управлінські функції на підставі законодавства або на виконання делегованих повноважень. Саме це й обумовлює специфіку адміністративно-правового спору, на відміну від конфліктів, які виникають у приватноправовій сфері.

З урахуванням конфліктної природи адміністративного спору пропонується визначення адміністративно-правового спору.

**Підрозділ 1.3. “Структура адміністративно-правового спору між громадянином і органом виконавчої влади”** присвячений визначенню та характеристиці елементів адміністративно-правового спору, до яких відносяться сторони, предмет та протиборство сторін, яке може розглядатися як суб’єктивна оцінка сторонами спору та об’єктивне зовнішнє виявлення конфлікту. Оскаржуючи незаконні дії органу виконавчої влади, громадянин ініціює адміністративно-правовий спір. Громадянин і орган виконавчої влади, як сторони спору, наділені рівним обсягом прав для участі у розгляді спору і юридично рівні.

Предметом спору виступає колізія (протириччя) з приводу порушення суб’єктивних прав або законних інтересів громадянина. Такі права громадянина є суб’єктивними публічними правами. Вони включають у свою структуру правочинність, яка надана публічним правом окремому громадянину вимагати від носія державно-владних управлінських функцій відповідної дії з метою реалізації своїх інтересів. Поряд із суб’єктивними правами правовими засобами закріплення інтересів громадянина виступають законні інтереси, які дозволяють задовольняти і захищати в юридично-легітимному порядку велику кількість інтересів, що прямо не закріплені суб’єктивними правами.

Суб'єктивна оцінка сторонами спору пов'язана з оцінкою ними сутності самого протиріччя, що виражається у їхніх вимогах, обґрунтованих відповідно до норм права. Може трапитися і так, що в дійсності предмет спору насправді не існує. Помилка в оцінці ситуації, з одного боку, не знижує гостроти адміністративно-правового спору, а з іншого – усвідомлення і виправлення помилки в юридичній формі припиняє його.

Об'єктивне зовнішнє вираження адміністративно-правовий спір отримує у конфліктній взаємодії сторін, відповідно до встановлених правових норм. Безпосередньо початком адміністративно-правового спору між громадянином і органом виконавчої влади, якщо перший вважає, що його права чи законні інтереси порушені з боку другого, є момент, коли громадянин починає діяти з метою захисту своїх прав чи законних інтересів, тобто це момент, з якого обидві сторони починають протидіяти одна одній. Протиборство сторін може відбуватися і до оскарження громадянином незаконних дій органу виконавчої влади. В існуючій вітчизняній та зарубіжній практиці певну роль при розв'язанні адміністративно-правових спорів між громадянином і органом виконавчої влади відіграють й інші органи, такі як прокуратура, омбудсмен. Але вони не приймають рішення безпосередньо по суті конфлікту. А саме видання правового (правозастосовного) акту і його виконання ліквідують адміністративно-правовий спір. Більшість адміністративно-правових спорів розв'язується за участю державного правозастосовного органу (це може бути суд, орган державного управління вищого рівня), який реалізує юрисдикційні повноваження у визначеній процесуальній формі, що спрямовує спір до завершення в рамках закону.

Другий розділ “Адміністративний позов як засіб реалізації громадянином права на судовий захист” складається з двох підрозділів.

У підрозділі 2.1. “Поняття адміністративного позову” аналізується питання про позначення звернення за захистом прав до адміністративного суду, як адміністративного позову. Виходячи з положення частини першої статті 55 Конституції України не можна дійти прямого висновку, що формою звернення у цьому випадку має бути “скарга”, оскільки термін “оскарження” позначає дію, а не форму звернення.

Аналізуються характерні риси судового провадження щодо розв'язання адміністративно-правових спорів між громадянином і органом виконавчої влади, яке відповідає усім ознакам позовного – предметом судового розгляду є правовий спір (адміністративно-правовий); юридична рівність сторін спору (у адміністративному судочинстві орган виконавчої влади реалізує не свої владні повноваження, а такі ж права й обов'язки, які має й інша сторона – громадянин, тобто права й обов'язки, що виражаються у формулюванні, обґрунтуванні і доведенні своїх вимог і заперечень); змагальність сторін спору при розв'язанні

спору про право. Звідси – формою звернення до адміністративного суду є адміністративний позов.

Аналізуються наявні у юридичній літературі підходи щодо визначення позову і наводиться визначення адміністративного позову.

Розглядаються обумовлені фактичною нерівністю органу виконавчої влади і громадянина, як сторін спору, додаткові гарантії для останнього, що повинні знайти втілення у позовному провадженні в адміністративних судах і надати громадянину можливість повною мірою скористатися правами для розв'язання спору, а саме: принцип офіційності, презумпція вини суб'єкта владних повноважень, акти, дії чи бездіяльність якого оскаржуються тощо.

У підрозділі 2.2. “Елементи адміністративного позову”, з урахуванням універсального характеру позову, як елементи адміністративного позову громадянина до органу виконавчої влади розглядаються його предмет і підстава.

Під предметом позову розуміється правова вимога громадянина, яку заявлено у суд до органу виконавчої влади про усунення порушення суб'єктивних прав і законних інтересів.

Підставою адміністративного позову є сукупність юридичних фактів, з якими позивач пов'язує свою правову вимогу. Такі факти поділяються на: а) факти приводу для позову – факти про порушення органом виконавчої влади суб'єктивних прав чи законних інтересів громадянина; б) факти про наявність суб'єктивного права чи законного інтересу, які підлягають захистові. Приводом для адміністративного позову громадянина до органу виконавчої влади є порушення суб'єктивних прав та законних інтересів громадянина, яке проявляється у формі рішення, дії або бездіяльності цього органу (його посадових чи службових осіб). Права громадян порушуються рішеннями органів виконавчої влади при розгляді конкретної справи, тобто індивідуальними актами управління. Але може статися і так, що індивідуальний акт, який порушує права громадянина, прийнято без порушень вимог нормативного акту. Звідси впливає необхідність для захисту прав громадян перевірки в конкретному випадку законності нормативного акту. Права можуть бути порушені і діями органу (посадовою чи службовою особою), без видання управлінського акта, а також у результаті його бездіяльності.

Третій розділ “Реформування інституту оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах” складається з трьох підрозділів.

Підрозділ 3.1 “Судова влада та формування адміністративної юстиції в Україні” присвячений розглядові ознак судової влади, що обумовлюють специфіку оскарження у судах, якими є її виключність, самостійність, повнота, підзаконність, єдність, незалежність. Розглядається адміністративна юстиція, яка по своїй суті є правосуддям. На основі аналізу наукових праць пропонується визначення адміністративної юстиції.

Формою здійснення адміністративної юстиції виступає адміністративне судочинство – це вид судочинства, який врегульовано нормами адміністративного права (адміністративно-процесуальними нормами). Адміністративне судочинство є частиною адміністративного процесу. Вказавши у Законі України “Про судоустрій України” від 7 лютого 2002 р. на здійснення правосуддя, зокрема, у формі адміністративного судочинства, законодавець не визначив, що саме він включає до обсягу поняття “адміністративне судочинство”. Аналіз норм зазначеного Закону дозволяє стверджувати, що у ньому закладено підвалини виділення двох гілок адміністративного судочинства – адміністративне судочинство по розгляду справ про адміністративні проступки, що здійснюється загальними судами, та адміністративне судочинство в адміністративних судах по розгляду інших адміністративних справ, що виникають з правовідносин у сфері державного управління та місцевого самоврядування і розгляд яких віднесено до компетенції адміністративного суду.

Зазначається, що провадження у справах щодо розгляду позовів на неправомірні рішення, дії та бездіяльність органів виконавчої влади буде основним видом провадження в адміністративних судах, адже саме це зумовлює необхідність їх створення.

У підрозділі 3.2. “Адміністративне судочинство по розгляду позовів громадян на незаконні дії органів виконавчої влади” розглядається, з урахуванням проекту Адміністративного процесуального кодексу, модель адміністративного судочинства по розгляду позовів громадян на незаконні дії органів виконавчої влади, що має бути побудованим за загальними правилами позовного судочинства з урахуванням особливостей, які виникають з предмета розгляду (адміністративно-правових спорів) та складу учасників провадження. Адміністративне судочинства по розгляду позовів громадян на незаконні дії органів виконавчої влади буде складатися з декількох стадій. 1. Порушення адміністративної справи, що має наслідками виникнення адміністративного судочинства по конкретній адміністративній справі та виникнення в адміністративного суду і учасників процесу процесуальних прав та обов’язків, які реалізуються при розгляді справи. 2. Підготовка адміністративної справи до судового розгляду. У проекті Адміністративного процесуального кодексу норми, якими врегульована ця стадія, містяться у главі “Підготовче провадження”. Назву цієї глави пропонується змінити на “Підготовка адміністративної справи до судового розгляду”, адже термін “провадження” застосовується в адміністративному процесі для позначення спеціалізації діяльності стосовно окремих категорій справ, а підготовка справи до розгляду є лише частиною такої діяльності, тобто процесуальною стадією. Метою даної стадії є забезпечення правильного і своєчасного розгляду адміністративної справи. 3. Судовий розгляд адміністративної справи посідає провідне місце у судочинстві по розгляду позовів

громадян на незаконні дії органів виконавчої влади. На цій стадії адміністративна справа розглядається і розв'язується по суті – досліджуються докази, встановлюються фактичні обставини справи, з'ясовуються права і обов'язки сторін. Розв'язуючи спір, суд виносить законне і обґрунтоване рішення, яке захищає права і законні інтереси громадян, а також інших учасників суспільних відносин у публічно-правовій сфері. 4. Апеляційний перегляд являє собою перегляд рішень адміністративного суду, які не набрали законної сили, як з питань факту, так і з питань права. У зв'язку з тим, що повноваження адміністративного суду апеляційної інстанції щодо дослідження і оцінки доказів ті ж самі, що й у суду першої інстанції – обсяг цих повноважень є достатнім, щоб інакше вирішити адміністративну справу, не повертаючи її на новий розгляд. Тому адміністративний суд апеляційної інстанції, задовольнивши апеляцію, повинен ухвалити нове судове рішення по суті справи, або змінити судове рішення, прийняте адміністративним судом першої інстанції. Випадки, у яких суд апеляційної інстанції може направити справу на новий розгляд, повинні бути обмежені або взагалі виключені. 5. Касаційний перегляд судових рішень – стадія адміністративного судочинства, яка передбачає перевірку адміністративним судом законності актів адміністративного суду (об'єктом перегляду можуть бути виключно питання права), що набрали законної сили. Проектом Адміністративного процесуального кодексу передбачена також можливість перегляду в порядку повторної касації судових рішень Вищого адміністративного суду України Верховним Судом України. Адже Верховний Суд України шляхом перегляду судових рішень будь-яких судів загальної юрисдикції забезпечує однакове застосування законодавства усіма судами загальної юрисдикції. 6. Перегляд судових рішень, що набрали законної сили, за нововиявленими обставинами. 7. Звернення судових рішень до виконання.

У підрозділі 3.3. “Використання зарубіжного досвіду організації адміністративної юстиції” аналізується, ґрунтуючись на новітньому нормативному матеріалі, функціонування адміністративної юстиції, яка успішно діє в ряді зарубіжних країн. Історично в західних країнах склалися дві основні системи, чи моделі, адміністративної юстиції. Перша – континентальна. Її особливість полягає в наявності системи спеціалізованих судів, що, як правило, відділені від загальної судової системи, а порядок оскарження є відкритим та змагальним. Друга модель — англо-американська — визначається великою кількістю квазісудових органів по розгляду адміністративних спорів, з достатньо вузькою спеціалізацією, підконтрольних загальним судам, функціонуючих як постійно, так і таких, що створюються *ad hoc*, а кількість адміністративних спорів, що розглядаються загальними судами є незначною.

## ВИСНОВКИ

Результатом проведеного дисертаційного дослідження є такі висновки.

Інститут оскарження громадянами неправомірних дій органів виконавчої влади в Україні пройшов складний та довгий період розвитку. Аналіз правового регулювання оскарження громадянами незаконних дій органів державного управління доводить, що сформовані на сьогодні в Україні дві форми оскарження – адміністративна (позасудова) та судова – знаходяться в тісному взаємозв'язку, адже вони покликані у найбільш повному обсязі захищати права громадян. Громадянин вправі за своєю ініціативою обирати як першу інстанцію розгляду його претензії до органу виконавчої влади або вищестоящий орган, або суд. При цьому роль судового оскарження сьогодні є визначальною, адже остаточним правовим засобом для розв'язання адміністративно-правового спору є рішення суду. З урахуванням посилення гарантій захисту прав громадян від незаконних дій органів виконавчої влади і закріплення Конституцією принципу спеціалізації побудови системи судів загальної юрисдикції, необхідні подальша конкретизація, детальна розробка відповідних юридичних процедур оскарження як в адміністративному, так і в судовому порядку.

Перевірка законності рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових чи службових осіб здійснюється судом шляхом розгляду і розв'язання спорів про право між громадянином і органом виконавчої влади, що виступають як сторони з протилежними юридичними інтересами, тобто предметом розгляду у цьому випадку виступає адміністративно-правовий спір. З'ясування правової природи та структури адміністративно-правового спору (спору про право адміністративне) дозволить створити ефективний процесуальний механізм оскарження, який гарантуватиме реальний захист прав громадян у відносинах з органами виконавчої влади, їх посадовими і службовими особами. Адміністративно-правовий спір визначається як протиборство сторін, з яких принаймні однією є суб'єкт, що здійснює державно-владні управлінські функції щодо реалізації суб'єктивних прав, законних інтересів, виконання повноважень сторін, що протікає у правовій формі. Його елементами є: сторони, предмет та протиборство сторін, яке може розглядатися як суб'єктивна оцінка сторонами спору та об'єктивне зовнішнє вираження конфлікту.

В юридичній літературі для позначення юридичних конфліктів у формі спору про право у сфері виконавчої влади використовуються різні терміни. У порівнянні з термінами “управлінський спір”, “публічно-правовий спір” термін “адміністративно-правовий спір” (“спір про право адміністративне”), який традиційно застосовується у вітчизняній юридичній літературі, логічно вірніше пов'язаний з такими поняттями, що можуть бути застосовані в Адміністративному процесуальному кодексі, як “адміністративний суд”, “адміністративне судочинство”, “адміністративний позов” тощо. У зв'язку з цим,

до майбутнього Адміністративного процесуального кодексу, пропонується увести термін “адміністративно-правовий спір”, що також дозволить чітко відокремити адміністративно-правові спори від публічно-правових, які не належать до юрисдикції адміністративних судів.

Термін “оскарження” означає лише дію по зверненню до державного органу за захистом своїх прав та законних інтересів і не дає відповіді стосовно форми звернення громадянина за захистом своїх прав до суду. Формою звернення, яка порушує діяльність суду по розв’язанню адміністративно-правового спору і тим самим по захисту порушеного суб’єктивного права чи законного інтересу, в якому міститься інформація про адміністративно-правовий спір, виступає адміністративний позов, який розуміється як звернена до суду вимога зацікавленої особи про захист прав і законних інтересів, виконання повноважень, розгляд якої врегульовано адміністративно-процесуальними нормами на принципах правової рівності і змагальності сторін адміністративно-правового спору. З урахуванням універсального характеру позовної процесуальної форми і позову, в адміністративному процесі можна застосовувати вчення про структуру позову, яке розроблене в доктрині цивільного та господарського процесів – елементами адміністративного позову виступають його предмет і підстава.

Саме адміністративний позов, як форма звернення до суду за розв’язанням адміністративно-правового спору, найбільш точно відображатиме особливості процесуальної форми по його розв’язанню. До того ж саме позов дасть можливість уніфікувати форму звернення до суду і для суб’єктів владних повноважень. Визнання існування адміністративного позову також відкриває можливість застосування в адміністративному процесі таких новацій, як можливість участі у розгляді справи третіх осіб, у тому числі на боці органу – посадової чи службової особи, на рішення, дії, бездіяльність якої подано позов; надання сторонам усіх позовних засобів захисту права (відмова від позову, зміна його підстави чи предмету, зустрічний позов та ін.); можливість укладення мирових угод тощо.

З огляду на те, що звернення до адміністративного суду є по суті адміністративним позовом, пропонується при доопрацюванні проекту Адміністративного процесуального кодексу замінити у відповідних статтях термін “заява” на термін “позов” (“адміністративний позов”). Відповідно, особу, на захист прав та законних інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб’єкта владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду, слід позначити не як “заявник”, а як “позивач”, який звертає свою вимогу до “відповідача”.

Враховуючи широкий діапазон правозахисної функції судової влади, яка поширюється і на випадки, коли правовий порядок порушують органи держави, їхні посадові чи службові особи, дослідження специфіки розв’язання



адміністративно-правових спорів між громадянами і органами виконавчої влади ґрунтується на особливому становищі суду у механізмі держави і пов'язується в юридичній літературі з адміністративною юстицією. Аналіз сутності адміністративної юстиції дозволяє сформулювати її поняття, як правосуддя щодо розгляду позовів громадян (і юридичних осіб) на незаконні рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади (а також інших державних органів при здійсненні ними виконавчо-розпорядчої діяльності, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, якщо їм делеговано окремі повноваження цих органів), що реалізується у судовому адміністративному процесі (адміністративне судочинство) на основі судової спеціалізації.

Здійснення адміністративної юстиції опосередковується адміністративним судочинством як порядком діяльності суду, що встановлений адміністративно-процесуальними нормами і покликаний обслуговувати не тільки адміністративну юстицію. Адміністративне судочинство щодо розгляду адміністративних позовів громадян на незаконні дії органів виконавчої влади має бути побудованим за загальними правилами позовного судочинства з урахуванням особливостей, які виникають з предмету розгляду (адміністративно-правових спорів) та складу учасників провадження.

Діяльності в Україні адміністративних судів, як складової системи судів загальної юрисдикції, будуть притаманні основні риси континентальної системи адміністративної юстиції, яка успішно функціонує на протязі багатьох років у Франції, Німеччині та ряді інших країн. Це, зокрема, побудова процесу за зразком загального судового процесу з позовним порядком оскарження та особливостями, що обумовлюються предметом розгляду – адміністративно-правовими спорами - покладення обов'язку доказування на суб'єкта владних повноважень, активна роль суду у зборі доказів та ін. Цікавим є також досвід країн з англо-американською системою, особливо у зв'язку із запровадженням вузької спеціалізації, адже у майбутньому в Україні не виключається подальша спеціалізація системи судів загальної юрисдикції, у тому числі щодо розв'язання адміністративно-правових спорів.

Головне завдання реформування інституту оскарження громадянами незаконних рішень, дій, бездіяльності органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб у судах полягає сьогодні у створенні розгорнутої процесуальної форми його здійснення в адміністративних судах, що повинна базуватися на особливостях адміністративно-правового спору і гарантувати ефективний захист прав і законних інтересів громадян у відносинах з органами виконавчої влади. Така форма є адміністративно-процесуальною і буде встановлена в Адміністративному процесуальному кодексі України. Судове адміністративне провадження по розв'язанню адміністративно-правових спорів щодо порушення

прав громадянина органом виконавчої влади є позовним – ініціюється шляхом пред'явлення адміністративного позову, який розглядається адміністративним судом на засадах рівності і змагальності сторін спору.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Осадчий А. Ю. Создание административной юстиции в Украине // Актуальные проблемы государства и права: Сб. научных трудов. – Одесса: Астропринт, 2000. – Вып. 7. – С. 206-211.
2. Осадчий А. Ю. Конституційний контроль та адміністративні суди // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Жовтень, 2000 / За ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіх. – Бібліотека журналу “Юридичний вісник”. – Одеса: Юрид. літ., 2001. – С. 294-297.
3. Осадчий А. Ю. Про моделі судового захисту прав громадян у сфері публічної влади // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наукових праць. – Одеса: Юрид. літ., 2001. – Вип. 11. – С. 423-425.
4. Осадчий А. Ю. Структура адміністративно-правового спору між громадянином і органом виконавчої влади // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наукових праць. – Одеса: Юрид. літ., 2002. – Вип. 15. – С. 194-198.
5. Осадчий А. Ю. Характеристика адміністративно-правового спору між громадянином та органом виконавчої влади // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наукових праць. – Одеса: Юрид. літ., 2002. – Вип. 16. – С. 339-343.
6. Картузова І. О., Осадчий А. Ю. До проблеми позову в адміністративному процесі // Право України. – 2003. – № 7. – С. 80-84.

## АНОТАЦІЯ

*Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах. – Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2003.

У дисертації досліджуються організаційне та правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах з урахуванням формування адміністративної юстиції в Україні.

В роботі розглядається адміністративно-правовий спір як предмет судового розгляду у випадку оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади, сформульовано його авторське поняття як різновиду юридичного конфлікту та охарактеризовано його елементи.

Сформульовано поняття адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду, розглянуто його елементи.

Досліджується сутність адміністративної юстиції, її співвідношення з правосуддям, адміністративним судочинством. Аналізується модель адміністративного судочинства по розв'язанню позовів громадян. Сформульовані авторські пропозиції щодо вдосконалення адміністративного судочинства по розв'язанню позовів громадян.

*Ключові слова:* адміністративно-правовий спір; адміністративний позов; адміністративна юстиція; адміністративний процес; адміністративне судочинство.

## АННОТАЦИЯ

*Осадчий А. Ю. Организационно-правое обеспечение обжалования гражданами незаконных действий органов исполнительной власти в судах. – Рукопись.*

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2003.

В диссертации исследуется организационное и правовое обеспечение обжалования гражданами незаконных действий органов исполнительной власти в судах с учетом формирования в Украине административной юстиции.

В работе в качестве предмета судебного рассмотрения при обжаловании гражданином незаконных действий органа исполнительной власти рассматривается административно-правовой спор. Сформулировано его авторское понятие как разновидности юридического конфликта.

Исследуются и характеризуются элементы административно-правового спора: стороны, предмет и противоборство сторон. Наличие органа исполнительной власти как носителя государственно-властных полномочий обуславливает специфику административно-правового спора, в отличие от конфликтов в сфере частного права.

При нарушении опосредованных правом интересов гражданина в качестве предмета административно-правового спора выступает объективно существующее или воображаемое противоречие между притязаниями гражданина по реализации своего опосредованного правом интереса и решениями, действиями, бездейтельностью органа исполнительной власти, не признающего этих интересов. Интересы гражданина закрепляются правом как в виде субъективных прав, так и в виде законных интересов.

При передаче административно-правового спора на разрешение суда противоборство сторон протекает в административно-процессуальной форме. Конфликт прекращается принятием судебного решения.

Такая административно-процессуальная форма является исковой, т.к. отвечает следующим признакам исковой процессуальной формы: предметом судебного рассмотрения выступает правовой спор (административно-правовой); юридическое равенство сторон спора – в административно-правовом споре орган исполнительной власти реализует не властные полномочия, а такие же права и обязанности, как и гражданин; состязательность сторон при рассмотрении спора.

Как форма обращения в административный суд рассматривается административный иск. Дается авторское его понятие, рассматриваются элементы административного иска – предмет и основание.

В работе предложено понятие административной юстиции, рассматривается ее соотношение с правосудием, административным судопроизводством. Анализируется модель административного судопроизводства по рассмотрению административных исков граждан, которое должно быть построено по общим правилам искового судопроизводства с учетом особенностей предмета рассмотрения (административно-правового спора) и состава участников производства. Административное судопроизводство по рассмотрению административных исков граждан состоит из ряда стадий. 1. Возбуждение административного дела, что влечет возникновение административного судопроизводства по конкретному административному делу и возникновение у административного суда и сторон процессуальных прав и обязанностей. 2. Подготовка административного дела к судебному разбирательству – целью данной стадии является обеспечение правильного и своевременного рассмотрения административного дела. 3. Судебное рассмотрение административного дела – стадия занимает ведущее место в производстве по рассмотрению административных исков граждан на незаконные действия органов исполнительной власти. На этой стадии административное дело рассматривается и разрешается по существу – исследуются доказательства, устанавливаются фактические обстоятельства дела, выясняются права и обязанности сторон. На этой стадии выносится судебное решение, защищающее права и законные интересы гражданина и других участников публично-правовых отношений. 4. Апелляционный пересмотр – направлен на пересмотр решений административного суда, не вступивших в законную силу, как по вопросам факта, так и по вопросам права. 5. Кассационный пересмотр судебных решений – стадия административного судопроизводства, которая предусматривает проверку законности актов административного суда (объектом пересмотра могут быть исключительно вопросы права), вступивших в законную

силу. 6. Пересмотр судебных решений, вступивших в законную силу по нововыявленным обстоятельствам. 7. Обращение судебных решений к исполнению.

Сформулированы выводы о необходимости создания развернутой административно-процессуальной формы обжалования гражданами решений, действий и бездействия органов исполнительной власти, их должностных и служебных лиц в административных судах, в связи с чем необходимо принятие Административного процессуального кодекса. При этом необходимо учитывать особенности административно-правового спора между гражданином и органом исполнительной власти и исковой характер административного судопроизводства по его разрешению. Все это призвано значительно улучшить практику судебных органов по разрешению административно-правовых споров и создать реальные гарантии защиты прав участников публично-правовых отношений, обеспечения режима законности в сфере государственного управления.

**Ключевые слова:** административно-правовой спор; административный иск; административная юстиция; административный процесс; административное судопроизводство.

## SUMMARY

**Osadchiy A. U. Organizational and legal ensuring judicially appeal of citizenry illegal activities of executive bodies.** – Manuscript.

Thesis to the scientific degree of *Candidate of sciences in Law* on specialty 12.00.07 – theory of administration; administrative law and procedure; financial law; information law. – Odessa National Law Academy, Odessa, 2003.

The thesis is devoted to research of organizational and legal ensuring judicially appeal of citizenry illegal activities of executive bodies in Ukraine.

The work contains author's characteristics of administrative - justiciable dispute as a type of legal conflict. An administrative - justiciable dispute is a subject of trial. The author describe elements of administrative - justiciable dispute.

The work contains author's characteristics of administrative suit and its elements.

The author overviews contents of administrative justice, its correlation with judicial authority, justice, administrative legal procedure. The model of administrative legal procedure consideration of administrative suit of citizenry. The author proposes certain measures for establishment of administrative legal procedure consideration of administrative suit of citizenry.

**Key words:** *administrative - justiciable dispute; administrative suit; administrative justice; administrative procedure; administrative legal procedure.*