

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

**КАРАСЬ Борис Олександрович**



УДК 342.565.4

**ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ РОЗГЛЯД І ВИРШЕННЯ**  
**АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ УКРАЇНИ СПОРІВ ЩОДО**  
**СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ**  
**ВНАСЛІДОК**

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

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

**Київ – 2016**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України  
**БЕРЛАЧ Анатолій Іванович,**  
Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка,  
професор кафедри адміністративного права.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України  
**ЯРМАКІ Христофор Петрович,**  
Одеський державний університет внутрішніх справ,  
професор кафедри адміністративного права та  
адміністративного процесу;

кандидат юридичних наук,  
заслужений юрист України  
**ЗАЙКА Микола Миколайович,**  
Вищий адміністративний суд України, суддя.

Захист відбудеться «31» травня 2016 року о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.001.04 Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою: 01601, м. Київ, вул. Володимирська, 60.

З дисертацією можна ознайомитись у Науковій бібліотеці ім. М. Максимовича Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою: 01601, м. Київ, вул. Володимирська, 58, чит. зала № 12

Автореферат розіслано «28» квітня 2016 р.

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**



**Л.М. Чуприна**





## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Аварія на Чорнобильській атомній електростанції є техногенною катастрофою планетарного масштабу, що завдала непоправної шкоди здоров'ю людей і навколишньому середовищу. Конституція України містить ряд положень, що гарантують захист прав людини і громадянина з боку органів державної влади. Зокрема, в ст. 16 закріплюється обов'язок держави щодо збереження генофонду українського народу і подолання негативних наслідків аварії, а ст. 3 визначає, що найвищою соціальною цінністю в Україні є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека.

Однак, шлях становлення України як демократичної, правової і соціальної держави сповнений загроз, що ускладнюють, або перешкоджають реалізації постраждалими громадянами права на соціальний захист. На наше переконання, до основних проблем слід віднести неефективну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також недосконалу процедуру захисту прав людини в адміністративному судочинстві.

Судова статистика свідчить про тенденцію зростання кількості судових спорів щодо соціального захисту населення. Так, в 2015 році до місцевих загальних судів як адміністративних судів надійшло 67 072 справи щодо реалізації державної політики в сфері соціального захисту і зайнятості населення, що у відсотковому еквіваленті склало 34% від усіх справ. При цьому, в першому півріччі 2015 року справи щодо соціального захисту населення склали 61%. Натомість, в 2014 році кількість спорів в даній сфері становила 32%, тоді як 16 173 справи безпосередньо стосувалися питання соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Беручи до уваги судову практику, можна стверджувати, що основними проблемами є: визначення підсудності справ; визначення пріоритетності нормативно-правового акта, що підлягає застосуванню; недотримання строків розгляду справ; недосконалість механізму безпосередньої участі сторін у розгляді справ.

Проблеми, що виникають в процесі розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, безпосередньо пов'язані з непослідовною законотворчою діяльністю Верховної Ради України, неузгодженістю законодавчої і підзаконної нормативно-правової основи у сфері соціального захисту. Існування таких недоліків законодавства призводить до неефективного розподілу управлінських функцій між суб'єктами владних повноважень. Не сприяє ефективності захисту соціальних прав постраждалих громадян і постійний брак коштів в бюджетах різних рівнів, що в подальшому призводить до несвоєчасного виконання судових рішень.

У своїй сукупності вищезазначені проблеми становлять загрозу дотриманню прав людини і громадянина, сприяють корумпованості судових органів та органів виконавчої влади. Негативним наслідком такої ситуації є зростання соціальної напруженості серед населення і недовіра людей до діяльності органів влади.

Таким чином, недосконалість розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, дозволяє стверджувати про актуальність даної наукової роботи, а також обґрунтовує вибір її теми.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до п. 1 розділу II Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98., та узгоджується з основними положеннями Закону України «Про пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки України» від 11.07.2001 р. № 2623-III. Дисертація виконана в рамках науково-дослідної роботи кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Тема дисертаційної роботи затверджена вченою радою юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (протокол від 26 листопада 2012 р. № 3).

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає у тому, щоб на основі аналізу процедури розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, сформулювати пропозиції щодо її вдосконалення через внесення змін до спеціального законодавства України.

Для досягнення поставленої мети сформульовано такі *задачі*:

- визначити суть і зміст категорії «адміністративно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»;
- проаналізувати чинне законодавство України у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та встановити підстави і причини виникнення спорів у даній сфері;
- дослідити правовий механізм захисту адміністративними судами України громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- визначити структуру адміністративно-процесуального статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- охарактеризувати адміністративно-процесуальний статус органів публічної адміністрації у спорах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- проаналізувати процедуру розгляду і вирішення місцевими загальними судами як адміністративними судами спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

- дослідити процедуру розгляду і вирішення адміністративними судами спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- проаналізувати процедуру перегляду судових рішень у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення процедури розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають при розгляді і вирішенні адміністративними судами України публічно-правових спорів.

*Предметом дослідження* є розгляд і вирішення адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дослідження складає сукупність загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів, застосування яких обумовлене системним підходом.

Використання *діалектичного методу* дозволило проаналізувати визначення понять «адміністративно-правовий спір» (підрозділ 1.1 розділу 1), «адміністративно-процесуальний статус» та «суб'єкт владних повноважень» (підрозділи 2.1 та 2.2 розділу 2). За допомогою діалектичного методу пізнання розглянуто процеси, що відбуваються під час розгляду і вирішення адміністративними судами спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у їх взаємозв'язку.

*Формально-логічний метод* дозволив виокремити різновид адміністративно-правового спору, а саме спори щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (підрозділ 1.1 розділу 1). Для визначення основних підстав і причин виникнення спорів, у досліджуваній сфері, використовувався *метод класифікації і групування* (підрозділ 1.2 розділу 1). При визначенні структури адміністративного процесуального статусу учасників спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, використовувався *системно-структурний підхід* (підрозділ 2.1 розділу 2). *Статистичний метод* допоміг провести аналіз судової практики розгляду спорів даної категорії (підрозділи 3.1–3.3 розділу 3).

Важливого значення у роботі набули *методи моделювання, аналізу, синтезу*, а також *компаративний метод*, що використовувалися для вироблення пропозицій щодо удосконалення Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) (підрозділи 3.1–3.3 розділу 3).

*Теоретико-методологічну основу дослідження* становлять праці відомих вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі права: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Г.І. Балюк, В.М. Бевзенка, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, І.С. Гриценка, І.П. Голосніченка, Т.О. Гуржія, Е.Ф. Демського, П.В. Діхтієвського, М.М. Заїки, Ю.М. Козлова, Д.П. Калаянова, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Є.Б. Лупарьова, Л.Ю. Малюги, Р.С. Мельника, О.М. Пасенюка, Д.В. Приймаченка, О.Ф. Скаун, М.І. Смоковича, В.С. Стефанюка, С.Г. Стеценка, М.М. Тищенко, Н.Ю. Хаманевої, М.І. Цуркана, Ю.С. Шемшученка, Х.П. Ярмакі та ін.

*Нормативно-правова основа дослідження* – Конституція України, КАС України, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», інші нормативно-правові акти у даній сфері.

*Емпірична основа* – статистичні дані Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України, окружних адміністративних судів, місцевих загальних судів як адміністративних судів, а також інші статистичні дані акумульовані Державною службою статистики України.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням особливостей розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

За результатами дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, а саме:

*вперше:*

- сформульовано авторське визначення адміністративно-правового спору щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи як юридичного конфлікту, що виникає у зв'язку з оскарженням фізичною, або юридичною особою рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації, їх посадових чи службових осіб, або органів місцевого самоврядування в сфері соціального захисту населення;

- визначено особливості розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, що полягають: у можливості їх розгляду адміністративними судами за загальними правилами, або в порядку скороченого провадження; неможливості сторін відмовитися від розгляду справи в порядку скороченого провадження; спеціальних строках розгляду, вирішення, оскарження та виконання судових рішень;

- обґрунтовано необхідність удосконалення норм КАС України в частині розгляду адміністративними судами справ в порядку скороченого провадження, зокрема, шляхом законодавчого закріплення можливості

сторін спору відмовитися від розгляду справи в порядку скороченого провадження;

*удосконалено:*

- структуру адміністративно-процесуального статусу постраждалих громадян, до якої запропоновано відносити: наявність статусу постраждалого внаслідок Чорнобильської катастрофи; адміністративно-процесуальну правосуб'єктність; адміністративно-процесуальні права, свободи і законні інтереси; адміністративно-процесуальні обов'язки;

- класифікацію підстав і причин виникнення спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, шляхом їхнього поділу на правові (наявність прогалин у праві і законодавстві; юридичні колізії) та фактичні (юридичні факти);

*дістали подальшого розвитку:*

- пропозиції щодо класифікації адміністративно-правових спорів у сфері соціального захисту населення, використовуючи, як критерій розмежування, об'єкт та предмет спору;

- положення щодо необхідності звільнення третьої та четвертої категорії постраждалих громадян від сплати судового збору за звернення до адміністративних судів, шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про судовий збір»;

- пропозиції щодо делегування органам місцевого самоврядування повноважень з формування пільгової та компенсаційної політики на місцях, шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

**Практичне значення одержаних результатів** дослідження полягає у тому, що сформульовані наукові положення, висновки і пропозиції можуть у подальшому використовуватися:

- у науково-дослідній діяльності – для проведення подальших теоретичних і прикладних досліджень, присвячених удосконаленню процедури розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту населення;

- у правотворчій діяльності – для вдосконалення нормативно-правових актів, що є основою соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;

- у правозастосовній діяльності – для вдосконалення розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи (Акт впровадження результатів дослідження у правозастосовну діяльність Вищого адміністративного суду України від 21 липня 2015 р.);

- у навчальному процесі – для викладання курсів «Адміністративне право України», «Адміністративно-процесуальне право України» у вищих навчальних закладах (Акт впровадження результатів дисертації у навчальний

процес Київського національного університету імені Тараса Шевченка від 18 вересня 2015 р.).

**Апробація результатів дослідження.** Основні результати дисертаційного дослідження були оприлюднені на 7-ми міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Сучасний стан розвитку юридичної науки» (м. Харків, липень 2012 р.); «Способи забезпечення реалізації та захисту прав людини у контексті євроінтеграції України» (м. Одеса, липень 2012 р.); «Теорія і практика сучасної правотворчої та правозастосовчої діяльності» (м. Харків, листопад 2012 р.); «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Луцьк, березень 2013 р.); «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (м. Харків, квітень 2013 р.); «Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, березень 2015 р.); «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії» (м. Ужгород, квітень 2015 р.).

**Публікації.** Основні положення і висновки дисертаційного дослідження відображені у 8 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях (дві із них у виданнях, які входять до міжнародної наукометричної бази даних), а також у 7 тезах доповідей на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації** визначена метою і задачі дослідження та складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації складає 196 сторінок. Список використаних джерел налічує 202 найменування і займає 20 сторінок.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, встановлено мету та задачі роботи, висвітлюється її об'єкт і предмет, методи дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації та публікацій результатів дослідження, його структура.

**Розділ 1 «Адміністративно-правові спори щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: теорія і практика»** складається з двох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Природа адміністративно-правових спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»* наголошено на відсутності єдиного підходу до визначення поняття адміністративно-правового спору як на теоретичному, так і на практичному рівнях.

З метою впорядкування термінологічних основ роботи, проведено дослідження поняття «конфлікт», «юридичний конфлікт», «спір», «правовий спір». У зв'язку з цим, запропоновано визначати юридичний конфлікт як протистояння суб'єктів права, що обумовлене різним трактуванням правових норм, виникнення якого тягне за собою настання юридичних наслідків для його учасників.

Доведено, що адміністративно-правові спори виникають на основі юридичних конфліктів у сфері державного управління, у зв'язку з чим, обґрунтовано доцільність виокремлення чотирьох концепцій розуміння адміністративно-правових спорів: матеріальної; процесуальної; дуалістичної; конфліктної.

На основі аналізу праць вітчизняних науковців обґрунтовано доцільність виокремлення адміністративно-правових спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, як різновиду адміністративних спорів. Запропоновано авторську дефініцію цього поняття та визначено його основні ознаки.

У підрозділі 1.2 «Підстави і причини виникнення спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» на основі аналізу наукових, нормативних та статистичних матеріалів автором досліджено підстави і причини виникнення досліджуваних спорів.

На основі аналізу юридичної літератури, судової практики та статистичних даних доведено, що питання підстав і причин виникнення спорів у даній сфері є найменш розробленим в адміністративній науці, що зумовлює необхідність його подальшого дослідження.

Встановлено наявність правових і фактичних підстав (причин) виникнення адміністративних спорів, до яких віднесено: юридичні факти різної правової природи, скарги, адміністративні позови, правопорушення та правоперешкоджання в сфері публічного адміністрування, прогалин в праві і законі, юридичні колізії.

На основі судової практики доведено, що причини виникнення спорів у досліджуваній сфері часто пов'язані з непослідовною нормотворчою діяльністю Верховної Ради України та органів виконавчої влади, що призводить до виникнення юридичних колізій. Запропоновано спосіб подолання колізій в сфері соціального захисту постраждалих громадян, шляхом закріплення презумпції захисту прав особи у випадку неоднозначного трактування таких прав підзаконними нормативно-правовими актами. Приділено увагу виокремленню конкретних способів удосконалення діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування в досліджуваній сфері.

**Розділ 2 «Адміністративно-процесуальний статус учасників спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» складається з трьох підрозділів.**

У підрозділі 2.1 «Правові гарантії захисту адміністративними судами України соціальних прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» проаналізовано праці вітчизняних і зарубіжних науковців щодо визначення змісту і завдань «правових гарантій» захисту прав і свобод людини та громадянина. Здобувач зазначив, що гарантії можна розглядати як у вузькому так і широкому розуміннях.

Автором доведено, що зміст правових гарантій розкривається через сукупність спеціальних норм права, способів, методів та умов, що у сукупності дозволяють реалізувати права, свободи та законні інтереси в сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. У зв'язку з цим, запропоновано розрізняти матеріальні і процесуальні правові гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів постраждалих громадян.

Сформульовано перелік матеріальних і процесуальних правових гарантій, встановлено, що соціальним правам особи кореспондує відповідний обов'язок держави, що і є гарантією його виконання. Детально проаналізовано положення Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» в частині забезпечення процесуальних гарантій захисту соціальних прав, свобод і законних інтересів постраждалих осіб. Визначені невідповідності цього Закону положенням Кодексу адміністративного судочинства та Конституції України, а також запропоновані шляхи їх подолання через внесення відповідних змін до законодавства.

Підрозділ 2.2 «Адміністративно-процесуальний статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» присвячено розгляду структури адміністративно-процесуального статусу постраждалих громадян.

Наголошено на відсутності єдиного законодавчо визначеного поняття «правовий статус». Встановлено, що правовий статус можна розглядати як у вузькому так і широкому розуміннях. Автор стверджує, що зміст правового статусу не може бути сталим, оскільки відображає фактичне положення особи у суспільстві, що закріплене у правових нормах.

Наведено авторське визначення адміністративно-процесуального статусу, як комплексу процесуальних прав, свобод, законних інтересів та обов'язків, що реалізуються особою з метою захисту її матеріальних прав, свобод та інтересів, у сфері публічно-правових відносин, від порушень з боку органів публічної адміністрації при здійсненні ними владних управлінських функцій.

Автором визначені структурні елементи адміністративно-процесуального статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Особлива увага приділена дослідженню адміністративно-процесуальної правосуб'єктності постраждалих громадян. Зазначено, що втрата постраждалою особою дієздатності не спричиняє позбавлення її соціального захисту і не припиняє правовідносин в даній

сфері. Здобувачем доведено, що втрата дієздатності впливає виключно на адміністративно-процесуальний статус постраждалих осіб.

Встановлено, що адміністративно-процесуальні свободи існують в межах процесуального права та полягають у можливості самостійно обирати найбільш вигідну для себе міру поведінки в адміністративному процесі. Наголошено на необхідності відмежування категорій «адміністративно-процесуальні права», «адміністративно-процесуальні свободи», «адміністративно-процесуальні законні інтереси».

У підрозділі 2.3 «Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів владних повноважень у спорах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» досліджено місце органів державної влади та органів місцевого самоврядування в сфері соціального захисту постраждалих громадян, звернено увагу на їхню роль в адміністративному процесі.

Проаналізовано поняття «суб'єкт владних повноважень», визначено його основні ознаки та запропоновано їх поділ на органи загальної і спеціальної компетенції в сфері соціального захисту постраждалих громадян.

Основне завдання Верховної Ради України полягає у прийнятті якісної нормативно-правової основи та визначенні державницької політики в сфері соціального захисту постраждалих громадян. Натомість Кабінет Міністрів України безпосередньо реалізує норми права; забезпечує проведення державної соціальної політики; вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян; забезпечує здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань виконання державних програм соціальної допомоги. Наголошено, що ці завдання в основному реалізуються через Міністерство соціальної політики України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення соціального захисту населення.

Автором проаналізовано і висвітлено суть публічного адміністрування сферою соціального захисту постраждалих громадян на місцевому рівні. Акцентовано увагу на дослідженні структури адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень, як відповідача у спорах щодо соціального захисту постраждалих громадян.

**Розділ 3 «Судовий порядок розгляду і вирішення спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Розгляд і вирішення місцевими загальними судами як адміністративними судами спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» проаналізована роль місцевих загальних судів в частині захисту прав, свобод і законних інтересів постраждалих осіб.

Акцентовано увагу на необхідності правильного формулювання предмета адміністративного позову і дотримання строків звернення до суду. Як один з найважливіших кроків захисту прав та свобод людини автор розглядає звільнення постраждалих громадян третьої та четвертої категорії від сплати судового збору за звернення до адміністративних судів. Проведено детальний аналіз процедури розгляду і вирішення зазначеної категорії справ в порядку скороченого провадження, визначено його позитивні і негативні особливості.

Досліджено всі стадії адміністративного процесу та визначено основні недоліки кожної з них, а також запропоновано способи їх подолання шляхом внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України. На основі аналізу судової практики, автором визначено найбільш розповсюджені категорії спорів у досліджуваній сфері, до яких, зокрема віднесено: спори щодо пенсійного забезпечення громадян; спори щодо компенсаційних виплат громадянам; спори щодо одноразової компенсації учасникам ліквідації наслідків Чорнобильської аварії; спори, пов'язані зі щорічною допомогою на оздоровлення учасників ліквідації наслідків аварії. Запропоновано перелік змін і доповнень до чинного законодавства.

У підрозділі 3.2 *«Розгляд і вирішення адміністративними судами спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»* здобувачем проаналізовано законодавство в частині оскарження до адміністративних судів рішень суб'єктів владних повноважень.

Особливу увагу приділено дослідженню понять «нормативно-правовий акт» та «правовий акт індивідуальної дії», проведено їх розмежування, визначено їхні ознаки та зміст. Зокрема зазначено, що нормативно-правовий акт спрямований на регулювання суспільних відносин з невизначеним колом суб'єктів та передбачає багаторазове його застосування, в той час як правовий акт індивідуальної дії адресований конкретно визначеному суб'єкту права з метою розв'язання певної життєвої ситуації.

Автором виділено перелік процесуальних проблем з якими може зустрітися особа при оскарженні нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії в сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Наголошено на проблемі визначення строків звернення до суду з оскарженням рішень суб'єктів владних повноважень.

Наголошено на доцільності запровадження інституту примирення сторін у справах щодо оскарження правових актів індивідуальної дії в сфері соціального захисту постраждалих громадян. Запропоновано низку змін та доповнень до законодавства з метою підвищення ефективності захисту прав і свобод постраждалих громадян.

У підрозділі 3.3 *«Перегляд судових рішень у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської*

*катастрофи»* дисертантом досліджено стадії апеляційного і касаційного оскарження справ щодо соціального захисту Чорнобильців, а також їх розгляду Верховним Судом України.

Проаналізовано завдання судів апеляційної інстанції до яких запропоновано відносити перевірку законності судових рішень судів першої інстанції; виправлення помилок, допущених судами першої інстанції, у питаннях факту та у питаннях права. Визначено особливості апеляційного оскарження справ досліджуваної категорії, що полягають: у можливості суду розглядати справу в порядку письмового провадження; у разі оскарження постанови, прийнятої у скороченому провадженні, ухвала суду апеляційної інстанції є остаточною й оскарженню не підлягає.

Проведено аналіз можливостей вдосконалення процедури апеляційного та касаційного оскарження судових рішень. Визначено основні права та обов'язки учасників спорів. Встановлено нормативні та теоретичні основи повноважень судів апеляційної, касаційної інстанції та Верховного Суду України.

Проаналізовано процедуру вирішення справ судами апеляційної, касаційної інстанції та Верховним Судом України, встановлено процесуальні особливості, що полягають в різному порядку розгляду спорів, а також виявлено основні процесуальні недоліки та запропоновано шляхи їх подолання, через внесення змін до галузевого законодавства.

Дисертантом обґрунтовано доцільність запровадження касаційного оскарження для справ передбачених п. 2 ч. 1 ст. 183-2 Кодексу адміністративного судочинства України. Крім того, наголошено, що не дивлячись на факультативність, провадження за нововиявленими обставинами слід розглядати як додаткову гарантію захисту прав, свобод та інтересів осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

## **ВИСНОВКИ**

У висновках за результатами проведеного дослідження сформульовано перелік основних науково обґрунтованих результатів, які розв'язують наукове завдання щодо вдосконалення процедури розгляду і вирішення адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Видається можливим викласти основні з них:

1. Доведено, що не всі спори публічно-правового характеру є адміністративними, а лише ті, що виникають на основі правовідносин, віднесених до предмета правового регулювання адміністративного права. У зв'язку з цим, виокремлено основні ознаки спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: 1) виникають на основі юридичних конфліктів; 2) особливий суб'єктний склад спору – постраждала особа з однієї сторони і суб'єкт владних

повноважень з іншої; 3) виникають з відносин управління, що характеризуються юридичною нерівністю їх учасників; 4) наявність публічного інтересу в одній зі сторін спору; 5) можуть вирішуватися в адміністративному та судовому порядку.

Визначено адміністративно-правовий спір щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, як юридичний конфлікт, що виникає у зв'язку з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації, їх посадових чи службових осіб, а також інших суб'єктів, яким делеговано владні повноваження в сфері соціального захисту населення.

2. Виявлено структурну неузгодженість нормативно-правових актів різної юридичної сили, що дало можливість встановити правові і фактичні підстави (причини) виникнення спорів у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, до яких, зокрема, віднесено: юридичні факти різної правової природи, скарги, адміністративні позови, правопорушення та правоперешкоджання в сфері публічного адміністрування, прогалини в праві і законі, юридичні колізії.

3. Встановлено, що зміст правових гарантій розкривається через сукупність спеціальних норм права, способів, методів та умов, що у своїй сукупності дозволяють людині і громадянину повноцінно реалізувати свої права, свободи, законні інтереси та обов'язки. Виокремлено матеріальні та процесуальні правові гарантії захисту прав і свобод громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Матеріальні гарантії являють собою систему нормативно-правових актів, де визначаються фундаментальні принципи ведення державницької політики в сфері соціального захисту постраждалих осіб, у той час як процесуальні гарантії – забезпечують постраждалим особам можливість захисту своїх прав та свобод в адміністративному та/або судовому порядку.

4. Обґрунтовано, що позивачами у справах даної категорії, можуть бути лише громадяни, які, у встановленому законом порядку, визнані постраждалими внаслідок Чорнобильської катастрофи, або їхні представники. Визначено структуру адміністративно-процесуального статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, до якої віднесено: адміністративно-процесуальну правосуб'єктність; адміністративно-процесуальні права, свободи і законні інтереси; адміністративно-процесуальні обов'язки.

Встановлено, що адміністративно-процесуальні свободи полягають у можливості самостійно обирати найбільш вигідну для себе міру поведінки в адміністративному процесі, у межах прав, передбачених законодавством України. Обґрунтовано, що адміністративно-процесуальні законні інтереси слід розглядати як суб'єктивну волю учасника адміністративного процесу,

що спрямована на отримання користі або вигоди від реалізації адміністративно-процесуальних прав і свобод, передбачених законодавством.

5. Обґрунтовано висновок, що суб'єкт владних повноважень набуває виключно статусу відповідача у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виокремлено органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції.

Встановлено основні структурні елементи адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень до яких, зокрема, віднесено: адміністративно-процесуальну правосуб'єктність, адміністративно-процесуальні права, свободи, законні інтереси та адміністративно-процесуальні обов'язки.

6. Ґрунтуючись на аналізі судової практики, встановлено, що адміністративне судочинство спрямоване на захист прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у публічно-правових відносинах. Проаналізовано процедуру розгляду і вирішення місцевими загальними судами досліджуваної категорії спорів та визначено її особливість – наявність скороченого провадження. Доведено, що процесуальний статус сторін, при розгляді справи у скороченому провадженні, є обмеженим, оскільки втрачається можливість реалізувати цілу низку процесуальних прав.

7. Охарактеризовано процедуру розгляду і вирішення адміністративними судами спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Встановлено особливість судового розгляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності КМ України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, їхньої посадової чи службової особи – колегіальний розгляд справ. Доведено необхідність запровадження колегіального розгляду справ щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів, посадових і службових осіб.

Обґрунтована необхідність законодавчого встановлення перебігу шестимісячного строку з моменту, коли особа стала учасником правовідносин, що регламентуються оскаржуванним актом. Доведено можливість запровадження інституту примирення сторін у справах щодо оскарження правових актів індивідуальної дії.

8. Проаналізовано процедуру перегляду судових рішень у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та визначено особливість апеляційного оскарження судових рішень – розгляд справи у порядку письмового провадження. Доведено, що розгляд справи у порядку письмового провадження характеризується добровільною відмовою сторін від процесуальних прав.

9. Ґрунтуючись на отриманих результатах, сформульовано такі пропозиції:

– ч. 3 ст. 18 КАС України викласти у такій редакції: «Справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача»;

– п. 2 ч. 1 ст. 183-2 КАС України викласти у такій редакції: «... за наявності письмової згоди позивача у справах щодо оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг»;

– ст. 70 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» викласти у такій редакції: «Громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, мають право захищати у відповідних державних, судових органах свої права, свободи і законні інтереси, а також права, свободи і законні інтереси членів їхніх сімей»;

– доповнити ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» пунктом 10-1 і викласти його у такій редакції: «... позивачі – громадяни, віднесені до 3 та 4 категорій постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, за подання до адміністративного суду документів, передбачених ч. 2 ст. 4 цього Закону».

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

### **Статті у вітчизняних наукових фахових виданнях з юридичних наук:**

1. Карась Б.О. Проблемні питання розгляду адміністративними судами України соціальних адміністративно-правових спорів / Б.О. Карась // Південноукраїнський правничий часопис. – 2011. – № 3. – С. 197–200.

2. Карась Б.О. Правове забезпечення діяльності адміністративних судів України при розгляді та вирішенні спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи / Б.О. Карась // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2012. – № 20 (Частина 2). – С. 117–121.

3. Карась Б.О. Скорочення строку звернення до адміністративного суду. Чи обмежує це права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи? / Б.О. Карась // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 1 (7). – С. 195–203.

4. Карась Б.О. Детермінанти виникнення адміністративно-правових спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи / Б.О. Карась // Публічне право. – 2015. – № 2 (18). – С. 333–340.

5. Карась Б.О. Поняття спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи / Б.О. Карась // Вісник Запорізького національного університету. – 2015. – № 2 (1). – С. 131–138.

6. Карась Б.О. Адміністративно-процесуальний статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи / Б.О. Карась // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 3 (13). – С. 73–79.

#### **Статті в зарубіжних виданнях з юридичних наук:**

7. Карась Б.А. Адміністративно-правовий статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи / Б.А. Карась // Право і політика. – Киргизська Республіка. – 2013. – № 1. – С. 154–157.

8. Карась Б.А. Європейський суд по правах людини як механізм захисту соціальних прав чорнобильців / Б.А. Карась // Національний юридичний журнал: теорія і практика. – Республіка Молдова. – 2015. – № 2 (12). – С. 49–53.

#### **Тези доповідей наукових повідомлень на конференціях:**

9. Карась Б.О. Адміністративна юстиція: становлення в Україні та підходи до її розуміння / Б.О. Карась // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасний стан розвитку юридичної науки» (17–18 липня 2012 р., м. Харків). – Х., 2012. – С. 35–37.

10. Карась Б.О. Правовий статус громадянина, як учасника адміністративного процесу / Б.О. Карась // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Способи забезпечення реалізації та захисту прав людини у контексті євроінтеграції України» (20–21 липня 2012 р., м. Одеса). – Одеса, 2012. – С. 85–87.

11. Карась Б.О. Законодавчі та теоретично-правові підходи до визначення соціального адміністративно-правового спору / Б.О. Карась // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Теорія і практика сучасної правотворчої та правозастосовної діяльності» (9–10 листопада 2012 р., м. Харків). – Х., 2012 – Т. 1. – С. 69–71.

12. Карась Б.О. Значення рішень Конституційного Суду України при розгляді та вирішенні адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи / Б.О. Карась // Збірник тез наукових доповідей ІХ Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених «Правове життя: сучасний

стан та перспективи розвитку» (22 – 23 березня 2013 р., м. Луцьк). – Луцьк, 2013. – С. 133–135.

13. Карась Б.О. Правовий статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, за законодавством України / Б.О. Карась // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (6 – 7 квітня 2013 р., м. Харків). – Х., 2013. – Ч. 1. – С. 61–64.

14. Карась Б.О. Щодо детермінантів виникнення адміністративних спорів у сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи / Б.О. Карась // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку» (27 – 28 березня 2015 р., м. Запоріжжя). – Запоріжжя, 2015. – С. 94–95.

15. Карась Б.О. Структура адміністративно-процесуального статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи / Б.О. Карась // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії» (24 – 25 квітня 2015 р., м. Ужгород). – Ужгород, 2015. – С. 110–113.

## АНОТАЦІЯ

**Карась Б.О. Розгляд і вирішення адміністративними судами України спорів щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Міністерство освіти і науки України. – Київ, 2016.

В роботі комплексно досліджується процедура розгляду і вирішення адміністративними судами спорів щодо соціального захисту постраждалих громадян. Проведено аналіз поняття адміністративно-правового спору, встановлено його зміст та ознаки, запропоновано авторський підхід до його визначення.

Визначено структурні елементи адміністративно-процесуального статусу постраждалих осіб та суб'єктів владних повноважень. Встановлено особливості їх участі в адміністративному судочинстві.

Виявлено недоліки процесуального законодавства та запропоновано шляхи їх подолання. Сформульовано перелік пропозицій щодо вдосконалення законодавства в сфері соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

**Ключові слова:** юридичний конфлікт, адміністративний спір, правовий статус, органи публічної адміністрації, Чорнобильська катастрофа, адміністративні суди.

## АННОТАЦИЯ

**Карась Б.А. Рассмотрение и разрешение административными судами Украины споров по социальной защите граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Министерство образования и науки Украины. – Киев, 2016.

В работе комплексно исследуется процедура рассмотрения и решения административными судами споров по социальной защите пострадавших граждан. Проведен анализ понятия административно-правового спора, установлено его содержание и признаки, предложен авторский подход к его определению.

Определены структурные элементы административно-процессуального статуса пострадавших лиц и субъектов властных полномочий. Установлены особенности их участия в административном судопроизводстве.

Выявлены недостатки процессуального законодательства и предложены пути их преодоления. Сформулирован перечень предложений по совершенствованию законодательства в сфере социальной защиты граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы.

**Ключевые слова:** юридический конфликт, административный спор, правовой статус, органы публичной администрации, Чернобыльская катастрофа, административные суды.

## ANNOTATION

**Karas B.O. Consideration and resolution by the administrative courts of Ukraine disputes concerning social protection of citizens who suffered as a result of the Chernobyl disaster. – Manuscript.**

Dissertation for the degree of candidate of legal sciences on the specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ministry of Education and Science of Ukraine. – Kyiv, 2016.

The dissertation is devoted to the analysis of the procedure of consideration and resolution of legal social disputes by the administrative courts. Particularly, the author explores the sphere of legal protection of citizens who suffered as a result of the Chernobyl disaster. The author emphasizes the differences between legal terms: «legal administrative dispute» and «public dispute», as well as highlights the key features of each of them. It is proposed to allocate different types of «administrative disputes» based on the disputable subject or the sphere of

its appearance. The seeker formulates and proposes a respective author's definitions of «legal administrative dispute» and «administrative dispute concerning social protection of citizens who suffered as a result of the Chernobyl disaster».

The dissertation includes the analysis of the effective legislation and judicial statistics. Taking into consideration the received results, the author defines the legal reasons of social-administrative legal disputes' appearance. It is stated that the structure of governmental bodies is too complicated particularly, different state authorities duplicate many functions and that creates too much bureaucratic hurdles for social unprotected people. The seeker highlights another reason that exacerbates the social protection of people suffered as a result of the Chernobyl's catastrophe – too much legal acts in the explored sphere. In the dissertation there is a statement that disordered system of legal acts creates a lot of complexities for administrative courts, particularly during the courts hearings. The author proposes the ways to simplify the structure of governmental agencies in the sphere of social protection as well as methods for harmonization of Ukrainian legislation.

The author explores the legal mechanism for protection the rights, freedoms and interests of people who suffered as a result of the Chernobyl's catastrophe. There are defined two ways to solve the disputes concerning social protection of the suffered citizens: extrajudicial and judicial procedures, each of them has advantages and disadvantages. However, the author states that judicial procedure should be considered as more preferable than extrajudicial, since the administrative courts are independent, while governmental bodies belong to the vertical branch of power and, as a result – they are directly dependent on the officials' decisions. In the dissertation also carried out the analysis of administrative procedural status of the parties to social administrative disputes. The author explores the term «legal status» and based on the received result – determines the administrative procedural status. He also highlights the key elements of administrative procedural status of citizens who suffered as a result of the Chernobyl disaster, particularly it includes: procedural rights, freedoms, interests and obligations as well as administrative procedural capacity and capability. The author defines the distinctions between administrative procedural rights, freedoms and interests. Simultaneously, the dissertation analyzes the administrative procedural status of public state authorities/bodies that have been regulating the sphere of social protection of the suffered citizens. Then the author explores the key elements of the public authorities' procedural status. He emphasizes that the public authorities are usually participate as the respondents, however despite this their status includes administrative procedural rights, freedoms, interests as well as administrative procedural capacity.

The dissertation also includes the analysis of consideration and resolution of social administrative disputes by the administrative courts of Ukraine. The author simultaneously explores the procedure of disputes' consideration and resolution by the local courts of general jurisdiction as well as administrative courts. He also

makes a distinction between social disputes that are subject to judicial consideration. There are several problems, accordingly to the author, that exacerbates the process of consideration and resolution of social disputes by the administrative courts – complicated system of legal acts, discrepancies of the Code of administrative procedure of Ukraine, deficit of budget as well as other problems. The author proposes the ways to solve the mostly spread problems through the improvement and development of the legislation in the sphere of social protection of the suffered citizens.

**Keywords:** legal conflict, legal administrative dispute, legal status, public state administrations, the Chernobyl disaster, the administrative courts.

Гарнітура Таймс. Формат 60x84/16.  
Наклад 100. Папір офсетний. Ум.-др. арк. 0,9.  
Підписано до друку 26.04.2016. Замовлення 264.

Надруковано в «МП Леся».  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.

«МП Леся»  
03148, Київ, а/с 115.  
Тел./факс: (066) 60-50-199, (068) 126-49-26  
E-mail: lesya3000@ukr.net